

*Funcionalidades da regulação da  
cobertura jornalística em período  
eleitoral em Portugal: estudo  
comparativo das eleições  
legislativas de 2011 e 2015*

**Catarina Isabel Feitor Simões**

Orientadora: Professora Auxiliar com Agregação Doutora Paula Espírito  
Santo

*Funcionalidades da regulação da  
cobertura jornalística em período  
eleitoral em Portugal: estudo  
comparativo das eleições  
legislativas de 2011 e 2015*

**Catarina Isabel Feitor Simões**

Orientadora: Professora Auxiliar com Agregação Doutora Paula Espírito  
Santo

Dissertação para obtenção de grau de Mestre

[WWW.ISCSP.U LISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.U LISBOA.PT)

Ao meu pai.

## **Agradecimentos**

Agradeço à minha Orientadora, a Senhora Professora Auxiliar com Agregação Doutora Paula Espírito Santo,

Agradeço ao Presidente do ISCSP, o Senhor Professor Catedrático Doutor Manuel Meirinho,

Agradeço ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,

Agradeço à Comissão Nacional de Eleições, ao seu Presidente, o Senhor Juiz Conselheiro Dr. José Soreto de Barros; Membros da Direcção, o Senhor Dr. João Almeida, o Senhor Dr. Jorge

Miguéis e a Senhora Directora de Serviços, Dra. Ilda Rodrigues,

À Entidade Reguladora para a Comunicação Social, ao seu Presidente, o Senhor Dr. Sebastião Póvoas e Vogal, o Senhor Dr. Francisco Azevedo e Silva,

e ao Director-Adjunto de Informação da RTP, o Senhor Dr. António José Teixeira,

Agradeço aos meus amigos e em especial à Ângela Braga,

Por todo o apoio, contributos, palavras de incentivo e sapiência.

Agradeço aos meus Pais por tudo.

## Índice

Índice de anexos _____	5
Lista de siglas _____	6
Resumo _____	7
<i>Abstract</i> _____	8
Introdução _____	9
1. Enquadramento teórico _____	12
1.1. Poder político e comunicação política _____	12
1.2. Partidos políticos, campanhas eleitorais e debates televisivos _____	14
1.3. Regulação da comunicação social _____	18
1.4. Caracterização do sistema mediático _____	20
2. Contexto e conjuntura política (1974-2015) _____	24
2.1. Eleições em Portugal — regulação eleitoral _____	24
2.2. Eleições legislativas de 2011 e 2015 — breve contextualização _____	25
3. Opções metodológicas _____	31
3.1. Pesquisa documental _____	33
3.2. Entrevista _____	34
3.3. Análise interpretativa _____	36
4. Estudo sobre as funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral (2011 e 2015) — apresentação dos resultados _____	38
4.1. Apresentar e apreciar as intervenções dos reguladores — ERC e CNE _____	39

4.2. Apresentar e apreciar as intervenções do Presidente da República, Tribunais Superiores e Provedor de Justiça _____	49
4.3. Apresentar e apreciar a problemática e conflito decisório na regulação da cobertura jornalística em período eleitoral _____	56
4.4. Justificar a pertinência do novo quadro legal à luz da reconfiguração do espaço dos órgãos de comunicação social _____	57
4.5. Identificar a dimensão do contexto na alteração legislativa em relação a 2011 e 2015 _____	58
4.6. Identificar e analisar as funcionalidades entre os dois quadros legais em apreço (Decreto-lei n.º 84-D/75 e Lei n.º 72-A/2015) no plano da cobertura jornalística _____	59
4.7. Inferir sobre o cumprimento do princípio constitucional da igualdade oportunidades e tratamento das candidaturas a eleições com a aplicação da Lei n.º 72-A/2015 _____	66
4.8. Identificar a participação nos debates à luz da introdução do novo regime jurídico (Lei n.º 72-A/2015) em período eleitoral _____	68
4.9. Síntese conclusiva _____	70
 Conclusão _____	 73
 Referências bibliográficas _____	 77
Legislação _____	82
Fontes electrónicas _____	83
 Anexos _____	 90

## **Índice de anexos**

Anexo 1 - Guião de entrevista no âmbito da dissertação de mestrado em Ciência Política intitulada «Funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal: estudo comparativo das eleições legislativas de 2011 e 2015».

Anexo 2 - Entrevista no âmbito da dissertação de mestrado em Ciência Política intitulada «Funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal: estudo comparativo das eleições legislativas de 2011 e 2015» — Comissão Nacional de Eleições (CNE).

Anexo 3 - Entrevista no âmbito da dissertação de mestrado em Ciência Política intitulada «Funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal: estudo comparativo das eleições legislativas de 2011 e 2015» — Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC).

Anexo 4 - Entrevista no âmbito da dissertação de mestrado em Ciência Política intitulada «Funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal: estudo comparativo das eleições legislativas de 2011 e 2015» — RTP - Rádio e Televisão de Portugal.

## **Lista de siglas**

Assembleia da República — AR

Bloco de Esquerda — BE

Coligação Democrática Unitária — CDU

Comissão Nacional de Eleições — CNE

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias — CACDLG

Constituição da República Portuguesa — CRP

Entidade Reguladora para a Comunicação Social — ERC

Órgãos de Comunicação Social — OCS

Partido Comunista Português — PCP

Partido Ecologista “Os Verdes” — PEV

Partido Popular — CDS-PP

Partido Socialista — PS

Partido Social Democrata — PPD/PSD

Pessoas-Animais-Natureza — PAN

Rádio e Televisão de Portugal — RTP

Sociedade Independente de Comunicação — SIC

Supremo Tribunal de Justiça — STJ

Televisão Independente — TVI

Tribunal Constitucional — TC



## Resumo

O presente estudo trata das funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal, designadamente, as eleições legislativas de 2011 e 2015. Responde-se à questão de partida: como é que o novo regime jurídico, a Lei n.º 72-A/2015, que regula a cobertura jornalística em período eleitoral, se adequa ao contexto nacional dos órgãos de comunicação social? Durante 40 anos vigorou legislação criada em 1975, de cariz pré-constitucional, que regulou a cobertura jornalística em período eleitoral. Trata-se de matéria sensível no plano político e complexa no escopo jurídico que põe em conflito direitos de igual dignidade constitucional — liberdade de imprensa e meios de comunicação social e igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas eleitorais. Neste estudo apreciam-se as intervenções da CNE e da ERC sobre o tratamento jornalístico discriminatório; a recusa dos OCS realizarem a cobertura do período eleitoral; as chamadas de atenção pelo Presidente da República, Tribunais Superiores, Provedor de Justiça e partidos políticos. A abordagem metodológica seleccionada é de âmbito qualitativo, com recurso preferencial à pesquisa documental e à entrevista, como técnicas de recolha de dados aplicando-se a análise interpretativa. São identificadas e analisadas as funcionalidades do novo regime jurídico que regula a cobertura jornalística em período eleitoral. Aponta-se no sentido da necessidade de actualização do quadro legal, no qual, a liberdade editorial é instituída como o principal preceito, em detrimento da igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas a eleições.

Palavras-chave: partidos políticos, cobertura jornalística, regulação, eleições legislativas, igualdade de oportunidades e tratamento das candidaturas eleitorais.

## *Abstract*

This study examines the regulation functionalities of the media coverage during the electoral time frame in Portugal, namely the 2011 and 2015 general elections. It answers the starting question: How is it that the new legal regime, Law no. 72-A/2015 which regulates media coverage in electoral period, adapted to the national Mass Media setting? For 40 years, legislation created in 1975 of pre-constitutional nature was in force, regulating media coverage throughout the electoral time frame. This is a complex matter, politically and legally, putting into conflict, rights with equal constitutional dignity — freedom of the press and media and equal opportunities and treatment for all candidates. In this research several interventions are analysed, particularly, from the National Election Commission and the Regulatory Authority for the Media on journalistic discriminatory treatment; the Mass Media refusal to cover the electoral period; the ongoing calls for attention by the President of the Republic, the Superior Courts, the Ombudsman and the political parties. The selected methodological approach it's of qualitative nature using as preferential data collection instruments, the document search and the interview, implementing the interpretative analysis. The regulation functionalities of the media coverage over the electoral period are identified and assessed, and points towards the need to update the legal framework, more adapted to the national Mass Media reality, but in which the editorial freedom it's set as the key principle to the detriment of equal opportunities and treatment for all electoral candidates.

Key words: political parties, media coverage, regulation, general elections, equal opportunities and treatment for all electoral candidates.

## Introdução

A 26 de Fevereiro de 1975, o Presidente da República, Francisco da Costa Gomes, promulgou o diploma legal sobre o tratamento jornalístico a dar às candidaturas a eleições que viria a vigorar 40 anos em Portugal — o Decreto-lei n.º 84-D/75. Este quadro legal, de formação pré-constitucional, foi criado num momento que traduzia a realidade do país no tocante à organização eleitoral. Os órgãos de comunicação social (OCS) eram escassos e a sua maioria de cariz público (um só canal de televisão).

Um dos aspectos que levantou maior celeuma, ao longo destas quatro décadas de vigência, obstando a que esta discussão tenha sido adiada, foi a dificuldade de transpor para a lei, princípios com igual dignidade constitucional, designadamente, o princípio de igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas (artigo 113.º - Princípios gerais de direito eleitoral)<sup>1</sup> e o de liberdade de imprensa (artigo 38.º - Liberdade de imprensa e meios de comunicação social)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 1. O sufrágio directo, secreto e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos electivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local.

2. O recenseamento eleitoral é oficioso, obrigatório, permanente e único para todas as eleições por sufrágio directo e universal, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 15.º e no n.º 2 do artigo 121.º.

3. As campanhas eleitorais regem-se pelos seguintes princípios:

- a) Liberdade de propaganda;
- b) Igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas;
- c) Imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas;
- d) Transparência e fiscalização das contas eleitorais.

4. Os cidadãos têm o dever de colaborar com a administração eleitoral, nas formas previstas na lei.

5. A conversão dos votos em mandatos far-se-á de harmonia com o princípio da representação proporcional.

6. No ato de dissolução de órgãos colegiais baseados no sufrágio directo tem de ser marcada a data das novas eleições, que se realizarão nos sessenta dias seguintes e pela lei eleitoral vigente ao tempo da dissolução, sob pena de inexistência jurídica daquele acto.

7. O julgamento da regularidade e da validade dos actos de processo eleitoral compete aos tribunais.

<sup>2</sup> 1. É garantida a liberdade de imprensa.

2. A liberdade de imprensa implica:

- a) A liberdade de expressão e criação dos jornalistas e colaboradores, bem como a intervenção dos primeiros na orientação editorial dos respectivos órgãos de comunicação social, salvo quando tiverem natureza doutrinária ou confessional;
- b) O direito dos jornalistas, nos termos da lei, ao acesso às fontes de informação e à protecção da independência e do sigilo profissionais, bem como o direito de elegerem conselhos de redacção;
- c) O direito de fundação de jornais e de quaisquer outras publicações, independentemente de autorização administrativa, caução ou habilitação prévias.

3. A lei assegura, com carácter genérico, a divulgação da titularidade e dos meios de financiamento dos órgãos de comunicação social.

4. O Estado assegura a liberdade e a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e o poder económico, impondo o princípio da especialidade das empresas titulares de órgãos de informação geral, tratando-as e apoiando-as de forma não discriminatória e impedindo a sua concentração, designadamente através de participações múltiplas ou cruzadas.

5. O Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio e de televisão.

6. A estrutura e o funcionamento dos meios de comunicação social do sector público devem salvaguardar a sua independência perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos, bem como assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião.

7. As estações emissoras de radiodifusão e de radiotelevisão só podem funcionar mediante licença, a conferir por concurso público, nos termos da lei.

Mais recentemente, nas eleições legislativas de 2011, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e os tribunais tiveram um entendimento diferente, sobre a aplicação do princípio de igualdade de oportunidades e tratamento ao plano de debates e entrevistas proposto pelos operadores generalistas de televisão. Em 2013, ano de eleições autárquicas, os OCS decidiram não concretizar a tradicional cobertura jornalística argumentando não dispor de meios para cumprir com o estipulado pela CNE e por considerarem que violava a independência dos jornalistas. As circunstâncias e ocorrências enunciadas e as declarações do Presidente da República sobre o anacronismo do articulado de 1975, conduziram a que a Lei n.º 72-A/2015, que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral pelos OCS e regula a propaganda eleitoral, fosse aprovada e promulgada, revogando o diploma anterior.

O documento que aqui se apresenta é caracterizado pela sua interdisciplinaridade e debruça-se sobre a regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal. Ou seja, se o regime jurídico, a Lei n.º 72-A/2015, se encontra ajustado ou desajustado da realidade, especificando as eleições à AR de 2011 e 2015. A opção por estes dois momentos, prende-se com o facto de ter sido em 2011 o último acto eleitoral à Assembleia da República (AR) com o regime do Decreto-lei n.º 84-D/75 em vigor, e 2015 o primeiro com a nova lei. Perante este objecto e breve contexto descrito, pretende-se responder à seguinte questão de partida: como é que o novo regime jurídico, Lei n.º 72-A/2015, que regula a cobertura jornalística em período eleitoral, se adequa ao contexto nacional dos órgãos de comunicação social? Para responder a este problema considera-se ser a investigação qualitativa a estratégia metodológica mais adequada, tal como observa Amaro (2010), pretende-se compreender a realidade, o seu significado. Este trabalho tem como objectivo geral, identificar e analisar a funcionalidade do novo regime jurídico que regula a cobertura jornalística em período eleitoral (de 2011 com o Decreto-lei n.º 84-D/75 e 2015 com a Lei n.º 72-A/2015) e as técnicas de recolha de dados escolhidas para dar resposta à questão de partida e atingir os respectivos objectivos, são a pesquisa documental e as entrevistas semi-estruturadas a intervenientes institucionais, nomeadamente, à CNE, à ERC, à RTP, à SIC e à TVI, com aplicação da análise interpretativa.

Este trabalho de investigação encontra-se organizado em quatro capítulos principais que, seguidamente, se passam a elencar:

- No primeiro capítulo é realizado o enquadramento teórico, no qual é abordado o poder político, a comunicação política, os partidos políticos, as campanhas eleitorais, os debates televisivos, a regulação e o sistema mediático;
- No segundo capítulo desenvolve-se o contexto e conjuntura política, concretamente, uma breve abordagem às eleições em Portugal desde 1974 e respectiva regulação eleitoral, às eleições legislativas de 2011 e 2015, salientando a participação das candidaturas e acesso aos OCS;
- O terceiro capítulo aborda a metodologia seleccionada para elaboração deste trabalho de investigação, nomeadamente, a opção pela estratégia qualitativa, técnicas de recolha de dados utilizadas, e a análise interpretativa;
- Por fim, no quarto e último momento, apresenta-se o estudo sobre as funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral, com a utilização da pesquisa documental e da entrevista, aplicada a vários intervenientes, especificamente, à ERC, CNE e RTP.

Este trabalho é escrito segundo a antiga ortografia.

## **1. Enquadramento teórico**

### **1.1. Poder político e comunicação política**

A temática deste trabalho, a regulação da cobertura jornalística em período eleitoral, insere-se no seio do poder político e da comunicação política, por isso, nesta fase inicial, considera-se de crucial importância a definição, compreensão de conceitos e contributos de alguns autores. O poder está presente nas várias relações sociais e é utilizado para descrever muitos dos seus aspectos. Restringindo o poder ao campo de acção da Ciência Política, este conceito é de crucial importância, e se por um lado, facilmente se compreende, por outro, dificilmente se define e por essa razão, é possível observar a profusão de contributos sobre este assunto.

Um dos autores que se dedicaram ao seu estudo foi Harold Lasswell (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1983), que identificou a personalidade política como sendo a mais direccionada para a procura e sede de poder, bem como a sua respectiva constituição, e:

contrapôs às teorias jurídicas e filosóficas precedentes centradas em torno do conceito de Estado e concentrou a análise política no estudo do Poder como fenómeno empiricamente observável. [...] viu no Poder o elemento distintivo do aspecto político da sociedade e construiu um sistema conceptual para o estudo dos fenómenos do Poder no quadro da vida social em seu conjunto. [...] examinou as relações existentes entre Poder e personalidade (p. 941).

Outro contributo relevante para o seu estudo e definição foi o de Talcott Parsons (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1983), que evidencia a dimensão relacional do poder, e que o define como:

capacidade geral de assegurar o cumprimento das obrigações pertinentes dentro de um sistema de organização colectiva em que as obrigações são legitimadas pela sua coessencialidade aos fins colectivos e portanto podem ser im-

postas com sanções negativas, qualquer que seja o agente social que as aplicar (p.941).

De acordo com Espírito Santo (2010), a comunicação política pode ser entendida, por um lado, como o conjunto de termos, de áreas e técnicas, e por outro, no desenvolvimento de engenhos que ligam os diversos agentes do processo político, e que têm como núcleo ou palco as relações que se estabelecem entre as forças políticas e os cidadãos num relacionamento que é mediado pelos meios de comunicação social. É neste meio e através desta ligação que se desenvolve a troca de informações entre aqueles que governam e aqueles que são governados. O poder político é a base, o seu contexto. A comunicação política é definida como o «conjunto das mensagens que circulam dentro de um sistema político, condicionando-lhe toda a actividade, desde a formação das demandas e dos processos de conversão às próprias respostas do sistema» (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1983, p. 200). Indubitavelmente, a comunicação política é o elemento que constitui o sistema político. É a perspectiva sistémica, segundo Meirinho Martins (2006), que suporta, que fundamenta a compreensão da relevância que a comunicação tem no processo de conquista e exercício do poder. É no cerne do poder político que se encontra, que se concretiza a comunicação política para influenciar e produzir reacções.

A comunicação política, segundo o mesmo autor, Meirinho Martins (2010), é o elemento crucial para a criação de relações entre os diversos agentes políticos. É o «sistema nervoso» de toda a unidade política. Mantendo a analogia, poder-se-á dizer que a comunicação política é a rede de ligações que alimentam, de um modo estruturado e intencional, o sistema. A mediação do poder político é de tal forma intensa que aproxima governantes aos governados e vice-versa. No escopo da governação, de acordo com Ranney (2001), a comunicação política é uma das dimensões de maior importância, pois remete para a transmissão de informações que terão determinado impacto e influência.

Outras perspectivas sobre esta matéria referem-na como tendo uma só direcção salientando, fundamentalmente, o poder de influência dos que governam. Nesta óptica, já mencionada, a comunicação política é um instrumento de consenso, de persuasão junto dos cidadãos.

McNair (1995), um autor que explorou esta visão, define-a como um conjunto de relações tripartidas no processo de decisão política, nomeadamente, as organizações políticas, os cidadãos e os meios.

## **1.2. Partidos políticos, campanhas eleitorais e debates televisivos**

Partido político é, segundo Max Weber (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1983):

uma associação que visa a um fim deliberado, seja ele ‘objectivo’ como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja ‘pessoal’, isto é, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objectivos conjuntamente (p. 898).

Uma das sistematizações teóricas acerca dos partidos políticos, tendo em consideração os procedimentos organizacionais, é a de Max Weber que faz a distinção entre partidos de notáveis e os partidos de massas. Os primeiros eram constituídos por notáveis locais, aristocratas ou burgueses da alta sociedade que, de acordo com Bobbio, Matteucci & Pasquino (1983), se organizavam em grupos restritos de pessoas, que funcionavam em períodos eleitorais e eram liderados por notáveis locais.

Outra importante referência nesta matéria é Maurice Duverger (1980) que cria uma das teorias gerais da organização dos partidos políticos, e tal como Max Weber distingue os partidos com base na sua estrutura organizacional, entre partidos de quadros e partidos de massas.

Segundo Giovanni Sartori (1976), tratam-se de um grupo político que se apresenta a eleições, com capacidade de eleger candidatos, e com a funcionalidade de criar ligações entre os eleitores e o sistema político.



«Os partidos são organizações que lutam pela aquisição, manutenção e exercício do Poder» (Moreira, 2014, p.165). A ambição de ocupar o poder é uma característica essencial do político, que segundo o mesmo autor, quer alcançá-lo por considerar ter a resposta para o interesse geral, e se esse desejo for analisado na sua forma mais degenerada, é porque julga poder satisfazer interesses particulares. O partido reúne e reflecte comportamentos, convicções e as vontades dos que entendem que só atingindo o poder lhes será possível operacionalizar o plano que, verdadeiramente, diz respeito ao futuro da comunidade política.

A definição de Weber dá ênfase à dimensão da união, de colaboração no escopo de uma comunidade; Sartori tem uma abordagem funcional, organizacional do conceito; Moreira define-os na óptica em que percorrem um ciclo que nunca termina, a conquista e reconquista do poder. A conquista do poder assume para os partidos políticos um elemento central da sua própria existência e essência.

Segundo Mair (2003), os partidos políticos têm duas funções principais, a representativa e a procedimental, sendo que a primeira revela-se em declínio e a segunda mantém-se essencial. Os primeiros partidos modernos nasceram em relação com o ambiente parlamentar, os partidos de notáveis, que não tinham uma estrutura institucional de partido, pois eram constituídos por notáveis. Com o alargamento do sufrágio popular surgem os partidos de massas, oriundos dos sindicatos, da sociedade civil, terminando, deste modo, com o elitismo dos notáveis. Os partidos de massas têm uma estrutura organizacional definida, uma forte ideologia e lealdade dos seus dirigentes e membros partidários. Têm uma implantação territorial alargada e a fonte de recursos financeiros é a quotização. Segundo Moreira (2014), o partido de massas reproduzia a própria orgânica do Estado que pretendia estabelecer. Com a abertura dos sistemas políticos e como reflexo do eleitorado, surgem os *catch all parties* ou partidos *attrape-tout*, oriundos da abundância, do consumo e do apaziguamento ideológico. Seguiram-se os partidos cartel, nascidos na década de 70 do século passado, com a sua base de ancoragem ao aparelho do Estado, que defendem e legislam em causa própria, concertam posições e objectivos, cooperam para a sua manutenção impedindo a entrada de outros. A gradual transformação dos partidos que deixam de ser parte da sociedade para se tornarem

parte do Estado, mudando o centro de gravidade do partido, dita o fim da organização partidária na sua concepção tradicional de partido de massas.

No Portugal democrático, a origem dos partidos não é de base social, são fundados ao Estado. A implantação do sistema político democrático nos países da Europa do Sul foi mais tardia e os partidos nasceram de um contexto revolucionário e ausentes de ancoragem social. Estes estabeleceram-se enquanto instituições e *a posteriori* congregaram características de vários tipos de partidos (notáveis, massas, *catch all*, cartel) distinguindo-se a cartelização. Hoje, assiste-se a uma erosão da identidade partidária que se consubstancia na partilha dos eleitores, menor oposição real e fracas fidelidades partidárias. Os partidos — ora são governo, ora são oposição — têm perdido a identidade estratégica partidária, sentem os efeitos de um número bastante maior de limitações à sua capacidade de manobra política e têm mais dificuldades em se apresentarem como muito diferentes uns dos outros. Quase todos os partidos das democracias ocidentais são hoje partidos governamentais, ou seja, cada um alimenta a possibilidade real e concreta de chegar ao poder. As identidades esbateram-se e tendem a adoptar técnicas similares de organização, campanha e comunicação.

Segundo Norris (2000) a comunicação política tem características específicas, de acordo, com o seu contexto e época em que se insere. A comunicação política em período eleitoral sofreu intensas alterações, concretizadas pelas diversas fases da organização partidária — pré-moderna, moderna e pós-moderna. Inicialmente, as campanhas eram de âmbito local e descentralizado, contavam com a participação de voluntários, a preparação era efectuada, unicamente, para aquele fim, as iniciativas de campanha consistiam, essencialmente, em comícios locais, breves visitas dos dirigentes às povoações, e a publicidade era realizada pela imprensa partidária a baixo custo. É possível observar as profundíssimas modificações até à fase pós-moderna, na qual, a comunicação do partido com o eleitorado é constante, a campanha é permanente, há unidades partidárias específicas e o apoio de conselheiros especializados. Por isso, é natural que seja conferida elevada importância a este momento particular na vida dos partidos políticos, apesar de não existirem, unicamente, para a concretização máxima do voto, não deixa de ser uma dimensão de sublinhada relevância. Os sistemas políticos são dominados pela força da comunicação social, por isso, é de indubitável

pertinência a regulação da cobertura jornalística em período eleitoral. De acordo com Meirinho Martins (2010) vivemos num contexto em que os OCS em geral, mas a televisão em particular, têm um intenso realce imagético, uma profunda mediatização dos actores políticos e dos horários impostos pelos jornais televisivos. Por isso, quem quer aceder ao poder, tem de poder aceder aos OCS. Os partidos políticos e a suas lideranças sabem-no e, por essa razão, dedicam-se afincadamente ao tratamento da sua imagem, do seu discurso e da sua apresentação, mostrando-se acessíveis para aparecer e comunicar a sua mensagem. Segundo Jalali (2003), os partidos políticos encaram a televisão como a principal arena da campanha, o que é evidente, por exemplo, pela forma como os comícios são organizados. Eram escolhidos espaços mais amplos, e agora, são muitas vezes propositadamente limitados e exíguos, a fim de transmitir a imagem de comícios repletos para cumprir propósitos «televisuais».

De acordo com Sena (2002) o poder dos media passou a ser fundamental no debate político, em que os participantes criam situações, montam um espectáculo, para atrair os eleitores. Segundo a mesma autora (2002):

Os políticos, ao reconhecer a lógica dos media, constroem de tal modo os acontecimentos, treinam os seus personagens e estudam as relações políticas que se tornam irresistíveis ao mundo *massmediático*. Não é difícil perceber que os políticos procuram controlar astutamente o processo de ligação aos media, «forçando» de algum modo a sua entrada nos circuitos de informação dos órgãos de comunicação, tentando saber por antecipação a *agenda-setting* e se possível sugerir temas para a organização dessa mesma agenda, satisfazendo assim a sua demanda cognitiva (p. 40).

Por isso, e de acordo com Serra (2003), a televisão, mais do que qualquer outro meio, tem o poder de prender a atenção. Os debates na televisão passaram a ser peça central nas campanhas eleitorais, constituem-se como «um espaço privilegiado no plano de apresentação e discussão da mensagem eleitoral. É ainda no palco do debate televisivo que se enunciam as ideias-força, se promovem desempenhos e se procura dar cor aos tons nem sempre atractivos

da realidade política» (Espírito Santo, 2012, p. 138 e 139). Poder-se-á dizer que sem esta peça central, sem o acesso a este espaço privilegiado, sem o acesso aos OCS, sem o acesso à televisão, sem o acesso aos debates em período eleitoral, é como se os partidos ou as candidaturas, simplesmente não existissem.

### **1.3. Regulação da comunicação social**

De acordo com Miranda (2018), Portugal tem uma das mais complicadas e mutáveis estruturas de regulação da comunicação social da Europa Ocidental, consubstanciada por diversas propostas instáveis. Um dos aspectos a referir, e que não pode ser dissociado desta situação, foi a existência de um regime ditatorial, o Estado Novo (1933-1974), o que explica, também, a presença deste mecanismo num momento mais tardio da nossa história.

Os mecanismos de regulação em Portugal têm o seu início no pós 25 de Abril de 1974. E, desde esse período até agora, inserem-se nas abordagens a que o *Research Report* sobre *Regulation of Mass Media Activities during Elections* (2008) refere como os três modelos principais — auto-regulação, co-regulação e hetero-regulação. A auto-regulação é o sistema através do qual os OCS lidam com as suas próprias questões disciplinares e legais, não é regulada publicamente por um órgão externo, como é o caso dos Estados Unidos da América. A co-regulação combina elementos de auto-regulação e a regulação pública tradicional formando um novo sistema, ou seja, é definida como a cooperação entre as dimensões pública e privada, como por exemplo, na Bélgica. Por fim, o terceiro modelo é designado hetero-regulação que normalmente está associado à intervenção estatal e a uma lógica de comando e controlo.

No caso português, de acordo com Santos Silva (2007), encontra-se em vigência o modelo de hetero-regulação. A regulação é baseada no pluralismo e diversidade, com respeito pela liberdade de expressão e imprensa e relação com os restantes direitos, liberdades e garantias;

é pública, legitimada politicamente e independente do governo; tem base na Lei Fundamental e é em prol dos cidadãos; e, distingue-se do sistema judicial.

Segundo o mesmo autor, a existência da regulação, é legitimada pelo seguinte:

porque existe liberdade de expressão e informação, a qual não pode ser condicionada por qualquer tipo ou forma de censura; porque a liberdade de expressão e informação tem de se articular com os restantes direitos, liberdades e garantias pessoais; e porque a forma específica de realização da liberdade de expressão e informação que é a liberdade de imprensa tem de ser garantida e promovida (p.16).

A regulação dos meios de comunicação social, em Portugal, tem os seus alicerces na CRP desde 1976. E até à criação da ERC em 2005, segundo Fidalgo (2006), outras entidades tiveram a função de regulação, herdando, consecutivamente, as respectivas competências — o Conselho de Imprensa (1975), um órgão independente constituído por jornalistas, representantes das entidades patronais e personalidades de vários quadrantes da opinião pública e política que zelavam pelo cumprimento dos deveres deontológicos, garante do direito de resposta, do pluralismo e independência perante os poderes políticos e económicos; o Conselho de Informação (1977), o Conselho de Comunicação Social (1984) e a Alta Autoridade para a Comunicação Social (1990). Até 1989, segundo Santos Silva (2007), a actividade das instâncias de regulação estava unicamente direccionada aos órgãos pertencentes ao Estado ou a entidades sujeitas ao seu controlo económico. Só na revisão constitucional deste ano (1989) é que a regulação pública passou a abranger todos os meios de comunicação social.

A ERC é criada em 2005 depois da revisão constitucional de 2004, na qual, se actualizaram os termos da regulação da comunicação social (artigo 39.º)<sup>3</sup>, vinculando-a, não só, à concretização da liberdade de imprensa, mas também a vários outros direitos. O seu âmbito foi alargado e reforçado, e de acordo com Miranda & Camponez (2017), operou uma das maiores transformações no panorama da regulação da comunicação em Portugal, com uma alteração na estrutura, no escopo dos seus poderes e competências. Sobre a ERC, especificamente, as suas competências e intervenções na matéria em apreço, encontrar-se-ão desenvolvidas no 4.º capítulo.

#### **1.4. Caracterização do sistema mediático**

No decurso da existência do regime ditatorial, em Portugal, entre 1933 e 1974, esteve em vigor a censura prévia que a Constituição de 1933 transformou num instrumento de apoio à administração, de modo, a controlar a informação. Neste período foi produzida legislação sobre a censura mas, concomitantemente, surgiram jornais clandestinos e protestos de oposição. Vários livros foram apreendidos e destruídos. Acontecimentos políticos relevantes, como as campanhas eleitorais de José Norton de Matos e de Humberto Delgado, foram alvo da sua acção, segundo Vargues (2007).

Seguidamente, ao 25 de Abril de 1974, foram produzidos e aprovados diversos diplomas legislativos relativos à nova realidade mediática. Destaca-se a Lei Fundamental; na qual se estão consagrados os direitos, liberdades e garantias, e aí, os princípios de liberdade de expressão e informação, de liberdade de imprensa e meios de comunicação social, regulação da co-

---

<sup>3</sup> 1. Cabe a uma entidade administrativa independente assegurar nos meios de comunicação social:

- a) O direito à informação e à liberdade de imprensa;
- b) A não concentração da titularidade dos meios de comunicação social;
- c) A independência perante o poder político e o poder económico;
- d) O respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais;
- e) O respeito pelas normas reguladoras das actividades de comunicação social;
- f) A possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião;
- g) O exercício dos direitos de antena; de resposta e de réplica política.

2. A lei define a composição, as competências, a organização e o funcionamento da entidade referida no número anterior, bem como o estatuto dos respectivos membros, designados pela Assembleia da República por cooptação destes.

municação social e os direitos de antena, de resposta, de réplica política e de igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas; e a lei da Imprensa.

Na década de 80 do século transacto, de acordo com Mesquita (1994), surgiram títulos de cariz popular, como o *Correio da Manhã* e o *Tal&Qual*, e do domínio político e cultural, os semanários *Expresso* e *O Independente*. A par da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia verificou-se um maior interesse e aumento de opções dedicadas à área económica como a *Vida Económica* e *Diário Económico*. A rádio atingiu a maturidade como meio de comunicação de massa e mais de 300 estações foram autorizadas a emitir com regularidade. Na década seguinte surgiram o jornal *Público*, as revistas *Grande Reportagem*, *Visão* e *Focus* e no novo milénio o *Sol* e o jornal *I*, e a imprensa em linha.

Segundo Cádima (2010) assistiu-se a uma evolução do sector da comunicação social, mas vincada por uma ligação dúbia entre os media e o regime democrático que traduz do seguinte modo:

sob a capa de um sistema estável e “hiper-regulado”, uma mão invisível esteve de algum modo sempre presente nas grandes operações que conduziram a cíclicas mudanças de propriedade de alguns dos principais media ou grupos de comunicação social portugueses, criando dinâmicas porventura mais suportadas por estratégias de grupos de interesses do que por realidades ou equilíbrios de mercado. Refira-se que, com o primeiro ano da década de 90, desaparecem dois vespertinos históricos — o *Diário de Lisboa* (de 1921) e o *Diário Popular* (de 1942), tendo então surgido o *Público*, um matutino de referência. Mas logo no ano seguinte (1991) dá-se a privatização do *Diário de Notícias* e do *Jornal de Notícias*, então detidos pelo Estado através do banco público Caixa Geral de Depósitos, vendidos ao grupo Lusomundo (p.15 e 16).

A televisão, de acordo com Mesquita (1994), foi o meio de comunicação que mais se desenvolveu em Portugal. A RTP - Radiotelevisão Portuguesa, foi constituída em 1955, hoje, contém vários canais (RTP1, RTP2, RTP3, RTP Memória, RTP África, RTP Internacional, RTP

Açores, RTP Madeira, RTP Internacional América, Internacional Ásia) e em 2006 lançou a RTP Mobile, um canal específico para plataformas móveis. Os canais privados, SIC e TVI, começaram a emitir em 1992 e 1993, respectivamente, na sequência da revisão constitucional de 1989, já referida, e da aprovação de uma nova Lei da Televisão (Lei n.º 58/90, de 7 de Setembro). Em 1998 surgiu o primeiro canal português por cabo e por satélite, a SPORT TV, seguindo-se a criação de outros, nomeadamente, de cariz noticioso e em emissão 24 horas por dia.

De um modo progressivo, os canais de televisão foram surgindo e evoluindo. Transitou-se de uma Televisão pública para uma panóplia de meios generalistas e temáticos, públicos e privados, com um maior predomínio destes últimos, geridos por grupos económicos. «Na segunda metade do século XX todos os tipos de media começaram a incorporar fortes características comerciais que potenciaram maiores níveis de produção e maior crescimento, resultantes dos grandes investimentos publicitários. Os jornais e as revistas prosperaram e a rádio e a televisão tornaram-se altamente rentáveis» (Faustino, 2009, p. 182).

Hoje, verificam-se novas práticas, espoletadas pelos meios audiovisuais e pela *internet*, às quais é dado um ênfase primordial à actualidade e às audiências. Assiste-se, segundo Faustino (2009), por exemplo, à integração das redacções comuns naquelas que operam em linha; os conteúdos são produzidos fora do escopo dos meios habituais, existência de competição entre a *web* e os media tradicionais, fragmentação das audiências, transformação do papel mediador dos jornalistas e no consumo de informação. Concomitantemente, surgem novos obstáculos aos profissionais que, de acordo com Correia (2011), se relacionam com o profissionalismo, legitimidade, valores, reconhecimento e procedimento.

Para melhor caracterizar o sistema mediático em Portugal considera-se relevante a proposta de Daniel Hallin e Paolo Mancini (2010a). Os autores apresentam três modelos de sistemas de media, designadamente, o Liberal, que se caracteriza por um limitado domínio do mercado e dos media comerciais, que se pode encontrar em países como a América do Norte, Irlanda e Inglaterra; o Corporativista Democrático, marcado por um papel limitado do Estado e a coexistência de media de âmbito comercial e de grupos sociais e políticos, presente no Norte da



Europa; e o Mediterrânico ou Pluralista Polarizado, que se distingue por uma forte prática estatal, integração dos media em partidos políticos e um desempenho mais fraco dos media comerciais, que se pode observar em Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia. Para a concretização desta tipologia consideraram a estrutura de mercado dos media, o paralelismo político, a profissionalização da actividade jornalística, e o papel do Estado. Assim, no que ao modelo Mediterrânico ou Pluralista Polarizado diz respeito, salientam-se factores históricos como a tardia democratização e, consequentemente, das próprias instituições; complexidade dos sistemas políticos; intensa presença do Estado, como no período ditatorial com a censura enquanto instrumento político, dos próprios partidos políticos, na sociedade e no sistema do mediático, o que se traduz, de acordo com as dimensões analisadas por Hallin e Mancini (2010a), por um forte paralelismo político; baixos índices de circulação que significam um desequilibrado consumo informativo de âmbito político; e uma reduzida profissionalização do jornalismo.

De acordo com Hallin e Mancini (2010b), esta proposta foi objecto de críticas por alguns autores como, por exemplo, Pippa Norris e Afonso de Albuquerque. Pippa Norris (2009) salienta o facto de o estudo encetado não contemplar uma análise ao efeito da *internet* e das tecnologias de informação e comunicação. Aspecto este, já abordado neste documento, como sendo uma das mais importantes dimensões que caracterizam, hoje, as práticas jornalísticas e o sistema de media nacional. O autor Afonso Albuquerque (2018) realça a definição proposta de paralelismo político, na qual, os autores supracitados, associam os media a tendências políticas. Questiona se este indicador se mantém relevante e propõe que passe a ser interpretado como uma forma de definir o relacionamento entre os media e a política. Destaca-se, também, com base na contextualização já desenvolvida sobre o estado da arte nesta matéria, o declínio do paralelismo político, explicado pela existência da ditadura, pelo peculiar processo de transição para um regime democrático, pela inspiração no modelo francês de regulação autónoma e independente, e ainda, pelo facto de as clivagens políticas não serem tão pronunciadas.

## **2. Contexto e conjuntura política (1974-2015)**

### **2.1. Eleições em Portugal — regulação eleitoral**

Após meio século de actos eleitorais de legitimidade muito duvidosa, veio a Revolução dos Cravos ocorrida a 25 de Abril de 1974 erigir o princípio democrático como pedra angular do Estado Português. Para prossecução de tal finalidade, o Programa do Movimento das Forças Armadas definiu como medida prioritária, entre outras, a convocação de uma Assembleia Constituinte, eleita por sufrágio universal, directo e secreto (Meirinho Martins & Mendes, 2005, p.16).

Referir e contextualizar este momento na história democrática é importante, pois, deu origem e condicionou, diversas circunstâncias e acontecimentos na vida nacional. Com vista à concretização do princípio democrático foi necessário gerar uma lei eleitoral para definir o conjunto de procedimentos técnicos e dar forma aos princípios da vida política, regular as primeiras eleições livres, justas e frequentes, apurar a vontade popular e a assembleia que iria votar a Lei Fundamental.

A primeira lei eleitoral foi formulada de modo cuidadoso e minucioso, segundo Meirinho Martins & Mendes (2005), pois do primeiro acto eleitoral resultaria a assembleia dos representantes da nação que iriam votar a CRP. Na sua regulamentação estavam contempladas:

medidas de grande significado em face dos antecedentes históricos, a atribuição do direito de voto aos maiores de 18 anos e aos analfabetos, a consagração, preenchidos certos requisitos, do direito de voto aos emigrantes e a incapacidade eleitoral, activa e passiva, dos cidadãos feridos de indignidade cívica (p.16 e 17).

Foi, nesta altura, incluído no texto legal o órgão eleitoral que teria várias atribuições, entre as quais, a de assegurar condições de igualdade entre as diferentes listas de candidatos — a

CNE. Depois das primeiras eleições à AR foi necessário consolidar e aperfeiçoar as normas eleitorais, de acordo com o texto da Lei Fundamental, em vigor a partir de Abril de 1976. A Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, que regula a eleição para a AR e que se encontra em prática até hoje, absorveu normas dos textos anteriores constituindo um só articulado. De referir, de acordo com os mesmos autores que, concomitantemente, foram elaborados e aprovados os documentos legais sobre direito eleitoral, e também, nesta altura, criado o Decreto-lei n.º 84-D/75, de 26 de Fevereiro, sobre o tratamento jornalístico às diversas candidaturas.

## **2.2. Eleições legislativas de 2011 e 2015 — breve contextualização**

As eleições legislativas, de 5 de Junho de 2011, ocorreram num contexto de grave crise económica e política em Portugal. Trataram-se de eleições antecipadas motivadas pela demissão do então primeiro-ministro, José Sócrates. A campanha eleitoral oficial teve início a 22 de Maio e terminou a 3 de Junho de 2011. Segundo Santana-Pereira (2015), os temas que mais predominaram na campanha foram a atribuição de responsabilidade pela situação financeira do país, a intervenção externa da *troika* e as medidas que seriam necessárias para ultrapassar a crise. No decurso da intensa campanha eleitoral foi possível observar, segundo o mesmo autor, o profundo destaque dado à personalidade e capacidade dos líderes partidários no desenvolvimento das medidas incluídas no acordo com as instituições internacionais. Visualizaram-se momentos de confronto directo, como os que foram proporcionados pelos debates televisivos, numa eleições legislativas em que a cobertura jornalística foi regulada uma última vez pelo Decreto-lei n.º 84-D/75. Para este acto eleitoral estavam inscritos no Tribunal Constitucional (TC) um total de 17 partidos, na pré-campanha eleitoral realizaram-se 10 debates<sup>4</sup> em formato frente-a-frente, nos quais participaram os partidos com assento parlamentar, excluindo as restantes candidaturas a eleições, transmitidos nos três canais de

---

<sup>4</sup> 6 de Maio, RTP: Paulo Portas (CDS-PP) vs. Jerónimo de Sousa (CDU); 9 de Maio, TVI: José Sócrates (PS) vs. Paulo Portas (CDS-PP); 10 de Maio, TVI: Pedro Passos Coelho (PPD-PSD) vs. Jerónimo de Sousa (CDU); 11 de Maio, SIC: José Sócrates (PS) vs. Francisco Louçã (BE); 12 de Maio, RTP: Francisco Louçã (BE) vs. Jerónimo de Sousa (CDU); 13 de Maio, SIC: Pedro Passos Coelho (PPD-PSD) vs. Paulo Portas (CDS-PP); 16 de Maio, SIC: José Sócrates (PS) vs. Jerónimo de Sousa (CDU); 17 de Maio, TVI: Pedro Passos Coelho (PPD-PSD) vs. Francisco Louçã (BE); 19 de Maio, SIC: Paulo Portas (CDS-PP) vs. Francisco Louçã (BE); 20 de Maio, RTP: José Sócrates (PS) vs. Pedro Passos Coelho (PPD-PSD).

televisão generalistas — RTP, SIC e TVI — e acerca do qual espoletou o conflito entre a ERC e a CNE. A diferença de posições, entre estas duas entidades, será tratada, de modo aprofundado, no 4.º capítulo deste documento.

Outro aspecto a evidenciar, que confirma o exposto no enquadramento teórico, sobre os debates na televisão, é o facto de este ter sido «o meio preferencial de informação sobre política durante a campanha eleitoral: 94% dos inquiridos pelo CESOP<sup>5</sup> afirmam ter tido conhecimento das propostas programáticas dos principais partidos através da televisão, enquanto apenas 24% referem os jornais e 12% a *internet*» (Santana-Pereira, 2015, p. 262). O debate entre os potenciais vencedores, José Sócrates e Pedro Passos Coelho, foi até aquela altura o debate mais visto de sempre com mais de 1,2 milhões de pessoas de audiência média (*Expresso*, 2015).

O vencedor deste acto eleitoral foi o PSD que, não obtendo uma maioria absoluta, governou em coligação com o CDS-PP até às eleições de 2015. De acordo com o autor supracitado é de mencionar, um outro aspecto sobre este momento eleitoral, os níveis de abstenção mais elevados (em eleições legislativas) desde 1975 e o facto de nenhum dos micropartidos eleger um mandato.

As eleições legislativas de 2015 marcadas para o dia 4 de Outubro tiveram como principais temas de pré-campanha, questões relativas à estratégia dos actores políticos, os programas eleitorais e as eleições presidenciais. Além destas matérias, foi nesta altura que ocorre a tentativa de aprovar a nova lei sobre a cobertura jornalística em período eleitoral. O articulado inicial criado pela maioria de governo (PSD e CDS-PP) e pelo PS sofreu severas críticas dos outros partidos com assento parlamentar (PCP, *Os Verdes* e BE), bem como, dos OCS. A celeuma gerada por esta proposta obrigou a que os proponentes a retirassem do debate público (*Público*, 2015). *A posteriori* foi apresentado, pelo PSD e CDS-PP, um novel projecto que constituiu a fundação do mais recente diploma legal.

---

<sup>5</sup> Centro de Estudos e Sondagens de Opinião.

Sobre o novo texto, os autores Lisi e Fernandes (2015) afirmam o seguinte:

A nova lei sobre cobertura jornalística em períodos eleitorais foi aprovada a 23 de julho, deixando uma ampla liberdade de manobra aos OCS, salvaguardando o critério de representatividade apenas para as forças com representação parlamentar. [...] Depois das polémicas acerca da nova lei sobre a cobertura mediática, os líderes aceitaram debater em confrontos televisivos bilaterais. O duelo mais esperado decorreu entre os dois principais candidatos, o primeiro-ministro, Pedro Passos Coelho e António Costa, a 9 de setembro. O debate, que foi transmitido em simultâneo nos três canais televisivos mais importantes, foi considerado o mais visto de sempre na era da democracia, com mais de 3,3 milhões de espectadores (p. 292).

Um dos momentos mais relevantes da campanha eleitoral foi a concretização dos debates entre os líderes dos principais partidos. Já com o novo regime legal em vigor, sobre a cobertura jornalística em período eleitoral, realizaram-se um total de 8<sup>6</sup> debates, sendo que 1 foi transmitido na rádio e, posteriormente, na televisão. Em nota de curiosidade, foi possível estabelecer a analogia com o conhecido debate, entre Richard Nixon e John F. Kennedy, em 1960, com a efetivação de ambas transmissões.

Espírito Santo (2012) refere:

A política-espectáculo contém um conjunto de elementos de onde se destacam os protagonistas partidários, mas também os próprios media, os quais concorrem de modo concertado para desenvolver a maior atractividade junto dos públicos-alvo da comunicação. Na política-espectáculo e no palco mediático da política, televisão assume o papel privilegiado enquanto suporte de

---

<sup>6</sup> 1 de Setembro, RTP Informação: Jerónimo de Sousa (CDU) vs. Catarina Martins (BE); 8 de Setembro, SIC Notícias: Paulo Portas (PàF) vs. Catarina Martins (BE); 9 de Setembro, RTP/SIC/TVI: Pedro Passos Coelho (PPD-PSD) vs. António Costa (PS); 11 de Setembro, RTP Informação: Pedro Passos Coelho (PPD-PSD) vs. Catarina Martins (BE); 14 de Setembro, TVI24: António Costa (PS) vs. Catarina Martins (BE); 16 de Setembro, SIC Notícias: António Costa (PS) vs. Jerónimo de Sousa (CDU); 17 de Setembro, TSF/Antena1/RR: Pedro Passos Coelho (PPD-PSD) vs. António Costa (PS); 18 de Setembro, TVI24: Paulo Portas (CDS-PP) vs. Heloísa Apolónia (CDU).

comunicação. A sua capacidade de encontro permanente e célere dos factos noticiosos em conjugação com o instante fugaz mas significativo, das emoções permite a projecção das maiores expectativas, desilusões ou descréditos por parte do eleitorado e da opinião pública (p. 137).

Ainda, nessa sequência, observa-se «o espectáculo não é um conjunto de imagens, mas uma relação social entre pessoas, mediatizada por imagens» (Debord, 2003, p. 14).

Em 2015 estavam inscritos no TC, 21 partidos, e a última vez a que se assistiu a um número tão elevado de forças políticas foi, imediatamente, após o 25 de Abril de 1974. Este acto eleitoral foi também o mais competitivo desde 1985. No tocante aos resultados, a coligação PàF (Portugal à Frente) constituída pelo PSD e CDS-PP, ganhou a maioria relativa, e foi um dos governos com menor duração — esteve em funções 12 dias. Este executivo foi afastado com a aprovação, pelos restantes partidos com assento parlamentar (PS, PCP, BE, PEV e PAN) de uma moção de rejeição. De salientar, no seio dos partidos mais pequenos e mais recentemente constituídos, o PAN surpreendeu com a eleição de um deputado. «As eleições legislativas de 2015 foram históricas não tanto pelos resultados e pelos padrões eleitorais, mas sobretudo pelas dinâmicas que geraram a nível governamental e as implicações relativas à mudança estrutural do sistema partidário» (Lisi e Fernandes, 2015, p. 309).

Relativamente, à participação dos partidos e candidaturas nos debates televisivos e respectivo acesso aos OCS, recolheram-se dados junto do TC, da AR e de sítios noticiosos para se apresentar uma relação comparativa dos anos 2011 e 2015. Da informação reunida seleccionaram-se, para esta sistematização, o número dos partidos com assento parlamentar, partidos inscritos no TC, candidaturas à AR e candidaturas que participaram nos debates televisivos. Apresenta-se, seguidamente, a sistematização dos elementos recolhidos em quadro-síntese.

Quadro-síntese 1 — Partidos com assento parlamentar, inscritos no TC, candidaturas à AR e presenças nos debates televisivos

	2011	2015
Partidos com assento parlamentar	6	7
Partidos inscritos no Tribunal Constitucional	17	21
Candidaturas à Assembleia da República	16	20
Candidaturas presentes nos debates televisivos	5	6

Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos junto do TC, da AR, da CNE e sítios noticiosos.

Os partidos são considerados individualmente, ou seja, no caso particular da CDU são considerados os 2 partidos.

De acordo com o quadro-síntese 1, além dos resultados eleitorais já referidos e da modificação das dinâmicas que espoletaram mudanças no sistema partidário nacional, observa-se a alteração no panorama da AR com o aumento de 1 partido, de 2011 para 2015; o número de partidos inscritos no TC, conforme a obrigação constitucional plasmada no artigo 14.<sup>o</sup>, cresceu de 17 para 21 partidos; as candidaturas à AR tiveram um incremento de 16 para 20, devido ao nascimento de novos partidos políticos com um discurso alternativo aos considerados partidos tradicionais; e as (candidaturas) que participaram nos debates televisivos tiveram um módico acréscimo de 5 para 6 presenças. Ainda a salientar, da leitura do quadro-síntese 1, o seguinte:

- O número de partidos e candidaturas, em ambos os anos, é substancialmente superior aos que participaram nos debates televisivos e que granjeiam lugar no parlamento.
- Em 2011 o número de partidos com assento parlamentar e candidaturas presentes nos debates televisivos diferem em 1 elemento. A CDU, constituída pelo PCP e *Os Verdes*, participou nas referidas iniciativas televisivas na qualidade de coligação.

---

<sup>7</sup> O reconhecimento, com atribuição da personalidade jurídica, e o início das actividades dos partidos políticos dependem de inscrição no registo existente no Tribunal Constitucional.

- Em 2015 participaram nos debates televisivos os 6 partidos com assento parlamentar. No âmbito dos debates televisivos estiveram presentes duas coligações, cada uma constituída por dois partidos, a PàF e a CDU, que participaram com os 4 líderes partidários. A coligação PàF desfez-se no pós acto eleitoral.

Em suma, eram 6 os partidos com assento parlamentar em 2011 e 7 em 2015; em 2011 estavam inscritos no TC 17 partidos e 21 em 2015; em 2011 foram 16 as candidaturas à AR e 20 em 2015; em 2011 foram 5 as candidaturas que participaram nos debates televisivos e 6 em 2015. O número de partidos e candidaturas é, substancialmente, superior àqueles que participam nos debates televisivos, e que, por fim, alcançam a casa da democracia. Com esta breve análise comparativa verificam-se, de uma forma sistematizada, as diferenças entre aqueles a quem é dado acesso aos OCS (participação nos debates televisivos) e a oportunidade de se apresentarem e de transmitir a sua mensagem e, simultaneamente, evidencia a traço forte que «silenciar» uma candidatura através da sua não-participação, da sua não-presença, se consubstancia num projecto condenado a não-existir.



### 3. Opções metodológicas

Nos primeiros capítulos deste trabalho expôs-se e analisou-se o enquadramento teórico, o contexto e conjuntura política que constituem os fundamentos do objecto de estudo — as funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal e especificamente os actos eleitorais de 2011 e 2015. Agora, é chegado o momento de explanar as opções metodológicas para concretização deste trabalho de investigação.

«Praticamente toda a investigação procura encontrar resposta a um determinado problema» (Moreira, 1994, p. 20). Com base no objecto de estudo, foi definida uma pergunta de partida, o problema de investigação — como é que o novo regime jurídico, a Lei n.º 72-A/2015, que regula a cobertura jornalística em período eleitoral, se adequa ao contexto nacional dos órgãos de comunicação social?

Tendo em consideração a tradicional separação das Ciências Sociais, entre abordagem quantitativa e qualitativa, a fim de dar solução ao problema de investigação e com base no objecto determinado, optou-se pela estratégia qualitativa, por se destinar a analisar e compreender a realidade social.

O que se procura nos estudos qualitativos é a riqueza da informação, a profundidade, a exaustividade e a reflexão, que no seio da Ciência Política é considerado relevante, tal como refere Amaro (2010):

A investigação qualitativa é uma estratégia metodológica destinada a abordar e compreender a realidade social. [...] é geralmente utilizada quando a ênfase do estudo é colocada mais no significado do que na medição de um particular fenómeno, ou quando é importante estudar a acção social no seu contexto próprio (p. 177).

E, segundo Espírito Santo (2015), a aplicação do método qualitativo, no escopo da Ciência Política, é um meio importante para a observação das relações de poder ou de assuntos que directamente captam os objectos de análise das ciências, entendendo-se, assim, os adequados

para o fim em vista. A objectividade em Ciências Sociais é difícil de concretizar, e por isso, Amaro (2010) salienta a necessidade de ter em consideração os conceitos de validade e fidelidade como ideais a perseguir, devendo ser utilizados instrumentos que se encontram acessíveis ao investigador como são, a pesquisa documental e a entrevista.

A definição dos objectivos no início do trabalho de investigação é crucial para a organização e orientação do procedimento, e deverão estar de acordo com o problema de pesquisa, com a sua fundamentação, ou seja, com o que a sustenta. O objectivo geral do presente estudo é identificar e analisar a funcionalidade do novo regime jurídico que regula a cobertura jornalística em período eleitoral (de 2011 com o Decreto-lei n.º 84-D/75 e 2015 com a Lei n.º 72-A/2015), e os objectivos específicos são os seguintes:

- Apresentar e apreciar as intervenções dos reguladores, a ERC e a CNE;
- Apresentar e apreciar as intervenções do Presidente da República, Tribunais Superiores e Provedor de Justiça;
- Apresentar e apreciar a problemática e conflito decisório na regulação da cobertura jornalística em período eleitoral;
- Justificar a pertinência do novo quadro legal à luz da reconfiguração do espaço dos órgãos de comunicação social;
- Identificar a dimensão do contexto na alteração legislativa em relação a 2011 e 2015;
- Identificar e analisar as funcionalidades entre os dois quadros legais em apreço (Decreto-lei n.º 84-D/75 e Lei n.º 72-A/2015) no plano da cobertura jornalística;
- Inferir sobre o cumprimento do princípio constitucional da igualdade oportunidades e tratamento das candidaturas a eleições com a aplicação da Lei n.º 72-A/2015;
- Identificar a participação nos debates à luz da introdução do novo regime jurídico (Lei n.º 72-A/2015) em período eleitoral.

Para dar resposta à pergunta de partida (Como é que o novo regime jurídico, a Lei n.º 72-A/2015, que regula a cobertura jornalística em período eleitoral, se adequa ao contexto nacional dos órgãos de comunicação social?) e atingir os objectivos acabados de expor, seleccionaram-se duas técnicas de investigação, a pesquisa documental e a entrevista, e o procedimento para apreciação; quer da documentação recolhida, quer da informação reunida junto dos intervenientes; é a análise interpretativa.

### **3.1. Pesquisa documental**

A pesquisa documental é a primeira técnica de recolha de dados escolhida para a elaboração deste trabalho de investigação. Esta técnica, a pesquisa documental, segundo Gil (1989), utiliza-se em materiais que não receberam um tratamento analítico.

Este procedimento consubstancia-se, num primeiro momento, na exploração do universo que se pretende analisar e que é relevante para a investigação, e no caso concreto, desde a legislação enquadradora da matéria propriamente dita, a notícias sobre o tema em apreciação, a gravações audiovisuais, a comunicados oficiais, a dados estatísticos, a relatórios, a deliberações e a Acórdãos dos tribunais superiores. No tocante à legislação, apreciaram-se diplomas sobre o tratamento jornalístico a ser dado às candidaturas, os estatutos da CNE e da ERC, a lei que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em Portugal, o regime da actividade de televisão, a lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais, a lei eleitoral da AR, a CRP, ou seja, documentos que enquadram o direito eleitoral e respectivos actos, bem como as competentes instituições que regulam o seu funcionamento. Relativamente às notícias sobre o tema em análise, foram consultados vários sítios noticiosos com informação publicada considerada relevante e que dão suporte aos factos descritos. Através do sítio institucional e de contactos efectuados junto do Canal Parlamento, foi possível aceder às cinco audições realizadas no âmbito da CACDLG, nomeadamente, à Associação Portuguesa de Imprensa, à Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social, à Plataforma dos Media Privados, ao Sindicato dos Jornalistas e ao grupo de directores editoriais. Junto da AR obteve-se informação diversa,

designadamente, da actividade parlamentar e dos seus procedimentos. Para concretização e descrição da actividade das entidades reguladoras, da CNE e da ERC, foi necessário recolher e apreciar as respectivas intervenções. Para tal acedeu-se a vários documentos, tais como, comunicados oficiais, deliberações, relatórios, dados estatísticos, mapas das candidaturas, directivas e pareceres. Ainda, foram identificados, consultados e analisados vários Acórdãos dos tribunais superiores, que fazem parte da jurisprudência nacional. Nesse conjunto existem documentos que não foram trabalhados, mas que através da sua leitura e apreciação foi possível retirar e compreender interpretativamente o conjunto de dados que dão corpo a esta investigação.

### **3.2. Entrevista**

A entrevista é uma das técnicas de recolha de dados mais utilizada nas Ciências Sociais, segundo Berger (2000), e é a mais apropriada para obter informações acerca do que os sujeitos conhecem e acreditam. A entrevista possibilita reunir elementos em profundidade, conforme referido por Gil (1989), relativos aos mais diversos ângulos da vida social e acerca do comportamento humano. Naturalmente, esta opção não tem, unicamente, aspectos vantajosos, contempla, também, limitações que poderão criar algum obstáculo à qualidade da técnica, no entanto, devido à sua flexibilidade os constrangimentos podem ser ultrapassados. Um dos problemas que advêm da aplicação da entrevista, apontados por Amaro (2010), é o do enviesamento ou *bias* que pode provir do entrevistador, do entrevistado ou da própria situação.

Para a concretização da entrevista, de modo eficiente, é necessário que na elaboração das perguntas sejam respeitados alguns requisitos. O guião que lhe dará rota deverá ser formulado cuidadosamente, com atenção à definição e estruturação das questões. Segundo Espírito Santo (2015), a colocação de perguntas, com carácter aberto, deve corresponder aos objectivos específicos de investigação e deverão ser claras, curtas, não tendenciosas, e concretizar o desdobramento das várias áreas de análise. Com a utilização desta técnica intenta-se obter informações pertinentes, centrando-se nos entrevistados para conhecer a sua opinião, as suas moti-

vações e atitudes, tal como referido anteriormente, pois fizeram parte do processo que se investiga. De acordo com Quivy & Campenhoudt (1998), a aplicação da entrevista permite ao investigador recolher dados e elementos de reflexão ricos e matizados. «As entrevistas podem assumir diversas formas, podendo variar de acordo com a estrutura e com a formalidade com que são realizadas numa situação de face a face ou através do telefone ou outro meio de comunicação» (Amaro, 2010, p.185). As entrevistas podem ser semi-directas ou semi-dirigidas, centradas ou aprofundadas. Neste caso, considera-se ser a opção mais adequada, a entrevista semi-dirigida, a fim de, por um lado dar abertura e alguma flexibilidade a quem está a ser entrevistado, e por outro, delimitar a duração da mesma. Para a concretização desta técnica de recolha de dados, o guião contempla os diversos elementos que se pretendem abordar, mantendo uma estrutura mínima, para que o entrevistado possa exprimir-se com liberdade, mas sem fugir ao essencial.

Foi desenvolvido um só guião (Anexo 1) para todos os intervenientes com um total de dezasseis questões com vista a aprofundar os vários aspectos. A preferência por um único roteiro, igual para todos, tem como objectivo garantir a diversidade de opiniões para as mesmas perguntas.

Com a aplicação da pesquisa documental, atrás abordada, recolheu-se um conjunto de tomadas de posição sobre a matéria em apreço por parte das entidades que intervêm activamente nesta área. Perante a realidade nacional, escolheram-se o Presidente da ERC, Sebastião Póvoas, o Presidente da CNE, José Soreto de Barros, o Director-Adjunto de Informação da RTP, António José Teixeira, o Director de Informação da IMPRESA, Ricardo Costa e o Director de Informação da TVI, Sérgio Figueiredo. Um aspecto a sublinhar, que não é de todo despidendo, é o facto de neste conjunto de sujeitos existir uma mescla de posições que enriquece a discussão do tema em apreço. Dos contactos efetuados, os Directores de Informação da IMPRESA, Ricardo Costa e da TVI, Sérgio Figueiredo não retribuíram às questões remetidas, por constrangimentos de agenda. Os intervenientes entrevistados responderam enquanto representantes das instituições a que pertencem e que dirigem e foi também, nessa qualidade que lhes foi solicitada a participação nesta investigação. Portanto, quando são expostas as tomadas de

posição, estas concretizam-se e confluem nas das entidades que representam e ou áreas de intervenção das mesmas.

De modo a garantir, o mais possível, o não enviesamento desta técnica, deu-se liberdade aos sujeitos, de escolherem a forma, o local, e o meio de concretização da entrevista. Além disso, quer na construção do guião, quer no modo de interpelação, principalmente, no formato frente-a-frente, houve o cuidado de não condicionar, nem emitir quaisquer opiniões pessoais no que toca ao assunto em mãos, tomando um posicionamento objectivo e claro. As entrevistas realizadas à ERC e à CNE, foram de cariz presencial, ambas nas respectivas instituições que se localizam em Lisboa, gravadas e respectivamente transcritas (Anexos 2 e 3). Dos directores de informação dos três canais generalistas foi possível realizar uma entrevista por correio electrónico (Anexo 4), com o Director-Adjunto da RTP.

### **3.3. Análise interpretativa**

Perante a variedade de abordagens que se podem aplicar à documentação recolhida e às informações provenientes das entrevistas, a análise interpretativa foi a seleccionada para o presente trabalho de investigação.

Severino (2007) refere:

A partir da compreensão objectiva da mensagem comunicada pelo texto, o que se tem em vista é a síntese das ideias do raciocínio e a compreensão profunda do texto [...] tomar uma posição própria a respeito das ideias enunciadas, é superar a estrita mensagem do texto, é ler nas entrelinhas, é forçar o autor a um diálogo, é explorar a fecundidade das ideias expostas (p. 59).

Através da aplicação deste procedimento pretende-se compreender interpretativamente o raciocínio, os argumentos em evidência, o qual consiste em um processo complexo e meticuloso. Assim, começa-se por determinar o raciocínio desenvolvido sobre a matéria em apreço, se-

guindo-se um afinilamento das posições demonstrando o pensamento, alegações e exposições do autor. A análise interpretativa não se encontrará desenvolvida de um modo estanque e delimitado, estará presente em toda a apresentação de resultados. Da leitura analítica e da informação recolhida é formulado um juízo, uma tomada de posição desenvolvida seguidamente, e que se considera coerente, original e que contribuirá para a discussão do problema. Deste modo, pretende-se atingir os objectivos propostos ao aplicar um tratamento profundo e relevante aos elementos reunidos.

#### **4. Estudo sobre as funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral (2011 e 2015) — apresentação dos resultados**

Nesta quarta e última parte do trabalho de investigação apresentam-se os resultados do estudo envidado sobre as funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral. Para responder à questão de partida — como é que o novo regime jurídico, a Lei n.º 72-A/2015, que regula a cobertura jornalística em período eleitoral, se adequa ao contexto nacional dos órgãos de comunicação social? — optou-se por realizar um trabalho de investigação de âmbito qualitativo utilizando-se como técnicas de recolha de dados, a pesquisa documental e a entrevista semi-estruturada com recurso à análise interpretativa.

Para esta exposição e por uma questão de organização opta-se por elencar cada objectivo específico e proceder à respectiva apresentação dos resultados apurados. Assim, relembra-se que o objectivo geral deste trabalho é identificar e analisar a funcionalidade do novo regime jurídico que regula a cobertura jornalística em período eleitoral (de 2011 com o Decreto-lei n.º 84-D/75 e 2015 com a Lei n.º 72-A/2015), e os objectivos específicos definidos são:

- Apresentar e apreciar as intervenções dos reguladores, a ERC e a CNE;
- Apresentar e apreciar as intervenções do Presidente da República, Tribunais Superiores e Provedor de Justiça;
- Apresentar e apreciar a problemática e conflito decisório na regulação da cobertura jornalística em período eleitoral;
- Justificar a pertinência do novo quadro legal à luz da reconfiguração do espaço dos órgãos de comunicação social;
- Identificar a dimensão do contexto na alteração legislativa em relação a 2011 e 2015;
- Identificar e analisar as funcionalidades entre os dois quadros legais em apreço (Decreto-lei n.º 84-D/75 e Lei n.º 72-A/2015) no plano da cobertura jornalística;



- Inferir sobre o cumprimento do princípio constitucional da igualdade oportunidades e tratamento das candidaturas a eleições com a aplicação da Lei n.º 72-A/2015;
- Identificar a participação nos debates à luz da introdução do novo regime jurídico (Lei n.º 72-A/2015) em período eleitoral.

#### **4.1. Apresentar e apreciar as intervenções dos reguladores, a ERC e a CNE**

##### **- Entidade Reguladora para a Comunicação Social**

A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) foi fundada em cumprimento de disposição constitucional, designadamente, o artigo 39.º da CRP que prevê a existência de um organismo para regular a comunicação social. A Lei n.º 53/2005 criou esta instituição, extinguindo a sua antecessora, a Alta Autoridade para a Comunicação Social. Tal como já foi referido no 1.º capítulo, a ERC foi instituída depois da revisão constitucional de 2004 que actualizou os termos da regulação da comunicação social vinculando-a à consubstanciação de vários direitos. De acordo com o documento legal mencionado, a ERC é uma entidade administrativa independente que tem como objectivo primordial a regulação e supervisão de todas as organizações que prosseguem actividades de comunicação social em Portugal, definindo com independência a orientação das suas actividades, sem sujeição a quaisquer ordens ou orientações por parte do poder político.

As atribuições da ERC, definidas no artigo 8.º, são diversas, das quais se destacam as seguintes: assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa; defender o pluralismo e a diversidade; zelar pela independência das entidades; garantir o respeito pelos direitos, liberdades e garantias; salvaguardar a expressão e o confronto das várias opiniões, respeitando o princípio do pluralismo e das orientações editoriais de cada OCS; assegurar o respeito pelos direitos de antena, de resposta e de réplica política; asseverar o normal e eficaz funcionamento dos mercados de imprensa escrita e de audiovisual em condições de transparência e equidade; colaborar na definição das políticas e estratégias sectoriais; fiscalizar de

modo imparcial e isento as campanhas do Estado; e assegurar o cumprimento das normas que regem as actividades de comunicação social. A ERC pode emitir directivas, recomendações e decisões, estas últimas com carácter vinculativo.

A regulação da comunicação social em Portugal, conforme referido no enquadramento teórico e de acordo com Santos Silva (2007), consiste na hetero-regulação, com fundamento no pluralismo e diversidade, no respeito pela liberdade de expressão e imprensa e relação com os restantes direitos, liberdades e garantias; é pública, legitimada politicamente e independente do governo; tem base na Lei Fundamental e é em prol dos cidadãos; e, distingue-se do sistema judicial.

Relativamente à sua intervenção, de acordo com os seus Estatutos (Lei n.º 53/2005), nomeadamente, o artigo 25.º sobre competência consultiva, a ERC pronuncia-se sobre todas as iniciativas relativas ao seu escopo de actuação, que lhe são obrigatoriamente submetidas pela AR ou pelo Governo, e pode também por sua iniciativa, sugerir ou propor medidas de natureza política ou legislativa nas matérias atinentes às suas atribuições. Em 2013 propôs à AR alterações ao quadro legislativo eleitoral, sublinhando os debates eleitorais, consubstanciadas na deliberação n.º 118/2013.

No tocante à sua intervenção em momentos próximos dos sufrágios, salientam-se várias ocasiões, com especial ênfase nas eleições legislativas de 2011 e 2015, que se passam seguidamente a elencar:

- Em 19 de Junho de 2007, sobre as eleições à Câmara Municipal de Lisboa, o Conselho Regulador da ERC reprovou de forma pública e veemente a forma como o canal SIC Notícias se propôs a realizar o debate televisivo com apenas alguns dos candidatos a essa autarquia, excluindo outros cinco candidatos.
- Em nota de 4 de Julho de 2007, sobre as eleições à autarquia da capital, o Conselho Regulador apelou aos OCS, pelo cumprimento do princípio da igualdade entre candidaturas.

- A 29 de Julho de 2009, na sequência do recebimento de queixas e pedidos de informação, a ERC emitiu a Directiva n.º 2/2009, no exercício da competência prevista no artigo 63.º, n.º1 dos seus Estatutos, sobre a participação de candidatos a eleições em debates, entrevistas, comentários e outros espaços de opinião nos OCS. Associando-se à orientação da CNE manifestou a importância de assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais e realçou que não são invocáveis critérios que procurem justificar a presença de uma ou mais candidaturas, em detrimento de outras; e relativamente, aos debates e entrevistas, deverá ser assegurada a presença de representantes de todas as candidaturas.
  
- A 23 de Abril de 2010 analisou o cumprimento do princípio geral da igualdade de oportunidades das diferentes candidaturas durante o período eleitoral para as eleições legislativas e deliberou levantar processos contra-ordenacionais contra o jornal *Público* e a TVI por se terem recusado a colaborar com a ERC, não fornecendo os elementos pedidos.
  
- A 20 de Abril de 2011 sobre a campanha eleitoral para as eleições legislativas antecipadas de 5 de Junho de 2011, a ERC chamou a atenção para o disposto na directiva n.º 2/2009, referida anteriormente, e para o cumprimento do princípio geral da igualdade de oportunidades naquele período de campanha eleitoral. O Conselho Regulador reiterou que a participação de candidatos a eleições, em debates, entrevistas, comentários e outros espaços de opinião nos OCS, deverá respeitar o princípio geral de igualdade de oportunidades, tal como está consagrado na CRP, na lei e na jurisprudência.
  
- Antecedendo as eleições legislativas de 5 de Junho, a ERC remeteu em Maio de 2011 uma decisão individualizada dirigida a cada um dos OCS, designadamente, RTP 1 e 2, SIC e TVI, com o objectivo de acautelar, em condições de equilíbrio e razoabilidade, o cumprimento do princípio da igualdade de tratamento das diversas candidaturas. Foi sublinhado o crucial papel que os OCS têm no desenvolvimento de uma opinião pública esclarecida, na promoção da cidadania e participação democrática e o respeito político, social e cultural, principalmente, no contexto de período eleitoral (pré-campanha e campanha eleitoral). Refere, ainda, no que aos debates diz respeito, deverá ser assegurada, de modo equilibrado a

participação de todas as candidaturas. Sobre as decisões referidas, existem algumas diferenças pelo facto de se tratarem de operadores de serviço público e privado.

- No comunicado de 19 de Maio de 2011, sobre a cobertura informativa da campanha eleitoral para as eleições legislativas de 5 de Junho por órgãos de imprensa de capitais maioritariamente públicos, chamou a atenção sobre a participação de candidatos a eleições em debates, entrevistas e outros espaços nos OCS, remetendo para a Directiva n.º 2/2009.
- No tocante à análise da cobertura jornalística da campanha eleitoral para as eleições legislativas de 2011, a ERC informou, a 8 de Julho do mesmo ano, o seguinte:

os partidos/candidaturas com representação parlamentar destacaram-se largamente em número de presenças dos restantes em todos os serviços de programas [...] mais de 90% das presenças de partidos/candidaturas nas peças informativas da RTP2, SIC e TVI correspondem à participação de partidos com representação parlamentar.

Na RTP1 existe a diferença entre as presenças de partidos com e sem assento parlamentar, especialmente, durante a campanha eleitoral, «sendo que os partidos/candidaturas extra-parlamentares correspondem a cerca de 20% do total de presenças identificadas».

- No seguimento de queixas recebidas, relativas à cobertura jornalística da eleição dos Deputados à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira de 9 de Outubro de 2011, o Conselho Regulador lembrou (comunicado de 1 de Setembro de 2011) a todos os OCS e com especial referência aos total ou maioritariamente detidos pelo Estado a terem em consideração o princípio constitucional e legal da igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas, realçando uma vez mais, a directiva n.º 2/2009 acerca da participação candidatos em eleições em debates, entrevistas, comentários de outros espaços nos OCS.
- No âmbito do artigo 25.º (competência consultiva) dos seus estatutos, propôs à AR medida legislativa sobre os debates eleitorais, na sua deliberação n.º 118/2013 de 23 de Abril de

2013. As propostas plasmadas nesse documento são as seguintes: uniformizar e sistematizar as normas de cobertura jornalística dos actos eleitorais, enunciar o princípio da igualdade de tratamento das candidaturas na cobertura jornalística dos vários actos eleitorais, consubstanciando-se a partir do equilíbrio entre o princípio da não-discriminação e a liberdade editorial dos OCS, e por fim, tendo em consideração a dificuldade de o legislador prever as circunstâncias de cada acto eleitoral remeteria a definição de modelos de realização dos debates eleitorais para regulamento de autoridade administrativa independente, transpondo os princípios acolhidos pelo legislador de acordo com a Lei Fundamental.

- No seguimento da solicitação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) para elaboração de parecer relativo ao projecto-lei n.º 530/XII/3.<sup>a</sup> o Conselho Regulador concretizou o seu contributo na deliberação n.º 64/2014. Além da apreciação ao projecto-lei, reitera as posições plasmadas na deliberação n.º 118/2013, enunciada no ponto anterior, na qual propôs a alteração da medida legislativa, sublinhando o seguinte:

não deixa de ser curioso que é no Decreto-lei n.º 84-D/75 que encontramos uma equilibrada definição do que deverá constituir um tratamento jornalístico não discriminatório das diversas candidaturas, ao consignar, no n.º 2 do seu artigo 1.º que "esta igualdade traduz-se na observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos fatores que para o efeito se têm de considerar".

Tendo em consideração a alteração legislativa, consubstanciada pela Lei n.º 72-A/2015 de 23 de Julho, de acordo com o Relatório de Actividades e Contas 2015 (ERC, 2015), deram entrada e foram analisadas quarenta e nove queixas.

## - Comissão Nacional de Eleições

A Comissão Nacional de Eleições é um órgão superior da administração eleitoral com competência para disciplinar e fiscalizar todos os actos de recenseamento e operações eleitorais para os órgãos electivos de soberania, das regiões autónomas, do poder local e para o Parlamento Europeu, e no âmbito dos referendos. Conforme referido no ponto dois deste trabalho, designadamente, sobre a regulação eleitoral no Portugal democrático, a CNE foi criada pela Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, e trata-se de um órgão independente que funciona junto da AR. A sua criação surgiu para responder à necessidade de disciplinar a eleição à Assembleia Constituinte e assegurar as condições de igualdade entre as diversas candidaturas.

As atribuições desta entidade encontram-se definidas no artigo 5.º da Lei n.º 71/78, e são as seguintes: promover o esclarecimento objectivo dos cidadãos acerca dos actos eleitorais, principalmente, através dos meios de comunicação social; assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos do recenseamento e operações eleitorais; registar as coligações; assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais; distribuir os tempos de antena na rádio e na televisão entre as diferentes candidaturas; decidir os recursos que os mandatários das listas e os partidos interpuserem relativas ao uso de salas de espectáculos e recintos públicos; apreciar as receitas e despesas eleitorais; elaborar o mapa dos resultados nacionais das eleições; e desempenhar as demais funções que lhe são cometidas pelas restantes leis eleitorais.

Desde as eleições legislativas de 2005, a CNE tem vindo a ter uma maior visibilidade nos momentos que antecedem os actos eleitorais, e com alguma regularidade e de modo mais intenso pronunciou-se acerca do tratamento jornalístico discriminatório dado a algumas candidaturas pelos OCS, como se demonstra seguidamente.

Em 2005 emitiu um comunicado intitulado *Tratamento jornalístico discriminatório nos OCS*, no qual observa uma incorrecta actuação por parte dos OCS, e que estes têm o:

dever de tratar de forma igualitária, e sem discriminações, as candidaturas concorrentes a determinada eleição, e bem como explicita o Decreto-lei n.º 84-D/75, de 26 de Fevereiro, deve dar um relevo jornalístico semelhante às notícias ou reportagens de factos, ou acontecimentos, de idêntica importância (...) A igualdade das candidaturas é uma igualdade jurídica e não qualitativa, desde logo porque os partidos políticos que se apresentam a sufrágio são *ab initio* desiguais, quer quanto à sua implantação eleitoral, capacidade de mobilização, quer quanto aos recursos materiais de que dispõem. Pretendeu-se através desta igualdade jurídica, que na corrida eleitoral todos tivessem iguais possibilidades de participação, excluindo-se quaisquer discriminações entre partidos grandes e pequenos, partidos do governo ou da oposição e partidos com ou sem representação parlamentar.

No sufrágio de 27 de Setembro de 2009, também à AR, um comunicado é novamente emitido, no qual é referido:

Merece especial referência a matéria dos debates eleitorais pois, apesar de a CNE entender que existe uma maior liberdade e criatividade na determinação de conteúdo, ao contrário do que sucede com a cobertura noticiosa, os OCS devem procurar que os debates eleitorais se realizem com a participação de representantes de todas as candidaturas. "A simples ausência, no debate, de um qualquer dos candidatos, fará crer, de princípio, a grande número de cidadãos que outros que não os presentes nem sequer se apresentarão ao sufrágio ou então, talvez pior que isso — assim se operando, nessa hipótese um verdadeiro afunilamento informativo, fortemente invasivo do projecto propagandístico de cada um, favorável ou desfavoravelmente, em plena fase dita de pré-campanha — que a candidatura dos ausentes, por qualquer razão, não será para representar com seriedade" (Acórdão do STJ de Fevereiro de 2009). Nestes termos, a CNE reitera que os OCS devem garantir informação equivalente a todas as candidaturas com vista ao esclarecimento do eleitor.

Nas eleições autárquicas de 2009, segundo acto eleitoral nesse ano, a CNE emite novo comunicado abordando, exactamente, a mesma questão, plasmada na citação anterior.

Em 2011 aquando da nova marcação de eleições à AR, a CNE reitera a sua posição e em 2013, ano de eleições autárquicas, emite novo comunicado, no qual refere o Acórdão do STJ de Fevereiro de 2009 supracitado e enfatiza que:

Apesar de a CNE entender que existe uma maior liberdade e criatividade na determinação de conteúdo, a lei impõe que as matérias de opinião não podem assumir uma forma sistemática de propaganda de certas candidaturas ou de ataque a outras. Merece especial referência a matéria dos debates eleitorais, entendendo a CNE que os órgãos de comunicação social devem assegurar que aqueles se realizem com a participação de representantes de todas as candidaturas. [...] Tal não implica, porém, que, organizando-se debates, eles devam ter necessariamente a participação simultânea de todas as candidaturas — cada órgão de comunicação social é livre de encontrar grelhas que sejam consensualizadas com as diversas candidaturas e por todos observadas — desde que não haja oposição de nenhuma delas. Nestes termos, a CNE reitera que os órgãos de comunicação social devem garantir informação equivalente sobre todas as candidaturas e a sua actividade com vista ao esclarecimento do eleitor.

Na sequência desta posição, os três principais canais de televisão generalistas (RTP, SIC e TVI) decidiram não realizar a cobertura da campanha eleitoral autárquica, argumentando não disporem dos meios para desenvolver a cobertura jornalística nos termos das exigências feitas por este órgão da administração eleitoral que determinou que todas as candidaturas, independentemente, da sua dimensão ou influência tivessem igual tratamento por parte dos OCS. Além disto, criticaram a tomada de posição considerando que violava a independência dos jornalistas. Perante tal conjuntura não houve cobertura jornalística das eleições autárquicas salvo os tempos de antena obrigatórios. Este cenário consubstanciou-se em uma programação televisiva sem debates agendados, sem imagens de arruadas, visitas típicas no escopo de uma



campanha eleitoral, sem as tradicionais bandeiras e comícios. Assim, no decurso da campanha eleitoral — definida pelo artigo 47.º, da Lei orgânica n.º 1/2001 de 14 de Agosto (Lei eleitoral dos órgãos das Autarquias Locais) como os doze dias anteriores até à antevéspera do acto eleitoral, — não existiu por parte dos OCS informação que remetesse para uma acção de campanha. Esta situação criou um vazio no debate público, pouco no esclarecimento dos cidadãos e na qualidade da democracia.

Em declarações proferidas ao jornal semanário *Expresso* a 4 de Maio de 2015, um representante da CNE referiu que:

"No caso do tratamento jornalístico, aquilo que a lei que está em vigor diz é que essa igualdade não é dar o mesmo tempo, nem o mesmo espaço noticioso a todos, mas sim tratar com igual relevo acontecimentos de idêntica importância", frisou. [...] que se pode resumir que a lei atual "apenas admite que se discrimine as candidaturas em função da sua ação, da sua capacidade de agir na campanha eleitoral, nas suas características próprias" [...] se uma candidatura não tiver nenhuma atividade eleitoral, não tem nenhuma notícia, frisando que a "lei não obriga a tratar igual o que é diferente".

Conforme referido, anteriormente, a CNE manifestou-se em diversos momentos eleitorais da história democrática nacional, destacando-se o tratamento jornalístico discriminatório dos OCS nas eleições legislativas de 2005, de 2009, de 2011, às autarquias locais de 2009, de 2013, à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores de 2012, ao Parlamento Europeu em 2014, à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira em 2015 e ainda através do parecer remetido em 2014 à CACDLG no escopo da apreciação do Projecto-lei n.º 530/XII/3.<sup>a</sup>.

Os processos instaurados pela CNE, sobre a eleição de 2011, constituíram um universo total de 178, entre estes, 26 sobre o tratamento jornalístico discriminatório. As restantes temáticas, fonte de processos instaurados, são sobre: participação em acções de campanha eleitoral, sondagens, realização de eventos no dia da eleição, participação em eventos no dia da reflexão ou

no dia da eleição, certidões de eleitor, estatuto do candidato, campanha eleitoral, propaganda, tempos de antena, membros de mesa e assembleias de voto, voto antecipado, exercício do direito de voto, neutralidade e imparcialidade e outros assuntos.

Destacam-se ainda as participações apresentadas contra a TVI24, LUSA, RDP, TSF, Rádio Alvor FM, Rádio Festival, *Jornal Barlavento*, *Jornal do Algarve* e o jornal *O Algarve*, *Correio de Lagos*, *Metro*, *Diário de Notícias da Madeira* e *Jornal da Madeira*, entre as quais se verificaram indícios da violação do Decreto-lei n.º 84-D/75, designadamente, nos casos de realização de debates organizados entre partidos com assento parlamentar e os restantes para os quais só alguns foram convidados a participar.

Relativamente à acção dos três canais generalistas — a RTP, a SIC e a TVI — considerou que não foram criadas «as mesmas oportunidades de participação em debates a todas as candidaturas concorrentes à eleição para a AR». A RTP, tratando-se de uma entidade concessionária de serviço público, tem o dever acrescido na informação dos eleitores. A SIC omitiu três candidaturas e conferiu às restantes um tratamento discriminatório, dando ênfase aos partidos com assento parlamentar.

O tratamento jornalístico discriminatório tem sido objecto de queixa constante nas últimas eleições, o que na opinião de Lisi (2015), não é apenas devido à falta de uma legislação adequada para garantir o pluralismo e a igualdade na televisão e rádio, mas também pelo surgimento dos novos meios de comunicação.

Sobre as eleições de 2015, em que a Lei n.º 72-A/2015, já se encontrava em vigor, ainda que muito recentemente, foram registados na CNE 116 processos, sendo possível observar, a diminuição de uma eleição para a outra. No que respeita à matéria do tratamento jornalístico discriminatório aumentou de 26 processos em 2011 para 36 em 2015. Quanto a esta temática, muitos dos procedimentos instaurados resultaram de participações espoletadas pela emissão do programa televisivo *Prós e Contras* emitido no dia 14 de Setembro. Além do tratamento jornalístico discriminatório, os processos instaurados foram sobre assuntos similares aos do ano 2011, atrás referido, designadamente, estatuto do candidato, neutralidade e imparcialidade

das entidades públicas, outros assuntos, propaganda, publicidade comercial, recenseamento eleitoral, delegados/membros de mesa/assembleias de voto e votação.

#### **4.2. Apresentar e apreciar as intervenções do Presidente da República, Tribunais Superiores e Provedor de Justiça**

##### **- Presidente da República**

O mais alto magistrado da nação, o Presidente da República, não se manifestou formalmente acerca do assunto (a vigência do Decreto-lei n.º 84-D/75), mas nas declarações proferidas aos OCS presentes, como por exemplo o jornal *Público*, a bordo do avião a caminho de uma visita de Estado a propósito da marcação das eleições legislativas de 2015 que estavam para breve, são de referir:

Eu penso que em Portugal é a lei mais anacrónica que existe. Afirmou Cavaco Silva. [...] Lembrando que existem 22 partidos, mais dois a aguardar pelo crivo do Tribunal Constitucional, Cavaco Silva lembrou, ironicamente, que a ideia de que todos os partidos tenham de ter uma cobertura idêntica, com o mesmo impacto e debates televisivos a 24, pode tornar tudo muito difícil.

##### **- Tribunais Superiores**

No tocante à regulação da cobertura jornalística em período eleitoral, a jurisprudência, fonte do Direito, pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e Tribunal Constitucional (TC), são um

contributo importante a referir. O STJ, constitucionalmente definido pelo artigo 210.<sup>8</sup>, é o órgão superior da hierarquia dos tribunais e última instância de decisão no âmbito civil, criminal e laboral e tem como principal missão o exercício da função jurisdicional na deliberação dos recursos e na construção de jurisprudência. O TC é um órgão de soberania independente dos demais poderes do Estado, determinado pelo artigo 221.<sup>9</sup> da CRP, e tem funções de garantia e defesa da CRP e fiscalização da constitucionalidade de normas jurídicas. É o guardião da Lei Fundamental.

Estes dois órgãos, no âmbito das suas competências e atribuições contribuíram para o esclarecimento e jurisprudência nesta matéria. Para o STJ a igualdade de tratamento jornalístico das candidaturas e dos partidos políticos é «um princípio estruturante face à importância que a informação representa no desenvolvimento de uma sociedade democrática e no papel que os partidos políticos e outras forças políticas desempenham na formação da opinião pública e da vontade popular» (Acórdão do STJ de 4 de Outubro de 2007). Dos Acórdãos formulados destacam-se, os seguintes:

- Em 13 de Março de 2003, num Acórdão célebre pela expressão *jornalismo de sofá* sobre a inserção de conteúdos de campanha gerados pelas candidaturas, o STJ refere que:

O dever de dar tratamento equivalente a todas as candidaturas legalmente presentes a sufrágio não se compadece com um qualquer *jornalismo de sofá* como o que parece ser proposto pela recorrente que esperaria passivamente que os concorrentes fornecessem o material de publicação e só se daria ao trabalho de publicar o que cada um lhe aportasse e só se o fizesse. Ao invés, impõe aquele dever de tratamento equivalente, que o jornal, se necessário, faça investigação por conta própria. [...] No tratamento equitativo das candidaturas, é mesmo exigir ao

---

<sup>8</sup> 1. O Supremo Tribunal de Justiça é o órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais, sem prejuízo da competência própria do Tribunal Constitucional.

2. O Presidente do Supremo Tribunal de Justiça é eleito pelos respetivos juízes.

3. Os tribunais de primeira instância são, em regra, os tribunais de comarca, aos quais se equiparam os referidos no n.º 2 do artigo seguinte.

4. Os tribunais de segunda instância são, em regra, os tribunais da Relação.

5. O Supremo Tribunal de Justiça funcionará como tribunal de instância nos casos que a lei determinar.

<sup>9</sup> O Tribunal Constitucional é o tribunal ao qual compete especificamente administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional.

jornal que, se não estiver em condições de garantir informação equivalente da propaganda de todos os candidatos, ou partidos, não publique a de qualquer deles em prejuízo dos demais.

- Sobre a importância da cobertura jornalística dos actos eleitorais como actividade própria dos OCS, no Acórdão de 4 de Outubro de 2007, é referido que:

tal importância advém do papel crucial que a informação (ou dito de outro modo: o direito à liberdade de expressão e à informação) desempenha na formação, consolidação e desenvolvimento de uma sociedade democrática, em que toda a soberania reside no povo; no papel que os partidos políticos e, eventualmente, grupos promotores de candidaturas desempenham na formação da opinião pública e da vontade popular; na relevância dos princípios da igualdade de oportunidades e de isenção das entidades públicas e privadas e em relação à propaganda dos partidos, coligações partidárias e grupos proponentes de candidaturas para o correcto e cabal esclarecimento do público e formação daquela vontade popular — tudo princípios estruturantes que derivam de vários preceitos constitucionais (entre outros, os artigos 2.º, 3.º, 9.º, alíneas b) e c), 10.º, 12.º, 13.º, 38.º, 39.º, 45.º, 46.º, 48.º, 49.º, 50.º, 51.º, 108.º, 109.º, 113.º e 266.º).

Neste mesmo documento, no tocante aos debates, o STJ realça que o debate só atinge os seus objectivos quando é realizado com um número limitado de participantes, devido ao seu cariz contraditório, tratando-se esta uma ocasião em que os participantes expõem as suas opiniões e programas eleitorais.

Refere:

Se essa possibilidade é dada a uns e negada a outros, sempre se pode dizer que há uns que são privilegiados e outros que são discriminados, assim se fazendo tábua rasa do princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação,

princípios que, como vimos, são estruturantes do nosso sistema constitucional. Quando se trata de campanha eleitoral, a lei quer que todos os concorrentes sejam tratados por igual, e isto porque quer que os cidadãos sejam esclarecidos igualmente de todas as propostas eleitorais, para poderem votar o mais livre, consciente e informadamente possível.

Ainda sobre os debates, num Acórdão (Fevereiro de 2009) anteriormente citado neste documento e em várias ocasiões pela CNE, este tribunal superior alertou que a ausência de algumas candidaturas poderá induzir o cidadão da sua não-participação no momento eleitoral e para a hipótese de *afunilamento informativo*.

- No tocante à igualdade dos princípios constitucionais, seus limites, e sobre o facto de um não se poder sobrepor a outro e que, concomitantemente, ambos deverão ser devidamente respeitados de modo igual, o STJ declara no Acórdão de 5 de Abril de 2013, que:

o direito de informar tem como limite outro direito de igual dignidade: a necessidade de dar a conhecer as opções de todas as candidaturas que se apresentam ao acto eleitoral. Não podem os OCS dar maior relevo a umas candidaturas em detrimento de outras, com o fundamento, de uma pretensa maior valia de um candidato e a irrelevância político eleitoral de outro e isto porque, nos termos da lei, as candidaturas devem ser colocadas em condições de igualdade e partir para a corrida eleitoral com as mesmas armas, não podendo pressupor-se que uma é mais importante do que a outra.

Relativamente à intervenção do guardião da Lei Fundamental, o TC, tem também produzido jurisprudência nesta matéria. Destacam-se, de um modo breve, os seguintes articulados:

- Acórdão n.º 438/89, no qual o TC negou provimento a recurso de decisão da CNE que indeferiu reclamação de pedido de compensação durante o período de campanha eleitoral dos tempos de antena alegadamente utilizados por outras forças políticas durante a pré-campanha.

- Acórdão n.º 391/2011, em que o TC decidiu anular a deliberação da CNE, de 30 de Agosto de 2011, que ordenou a notificação da empresa proprietária e do director do *Jornal da Madeira* para cumprir o disposto no n.º 2, do artigo 7.º, do Decreto-Lei n.º 84-D/75, de 26 de Fevereiro.
- Acórdão n.º 395/2011, no qual foi negado provimento ao recurso apresentado pelo proprietário e director do *Jornal da Madeira* sobre a deliberação da CNE de 13 de Setembro de 2011, que ordenou a notificação daquele último para «cumprir o disposto no n.º 2, do artigo 7.º, do Decreto-lei n.º 84-D/75.

Nestas últimas decisões o TC sublinha:

como os demais direitos, a liberdade de imprensa, incluindo a liberdade de orientação dos jornais, não é um direito absoluto, tendo os limites inerentes à concordância prática com outros direitos fundamentais. Ora, a Constituição garante institucionalmente a existência de períodos pré-eleitorais definidos especialmente aos esclarecimentos dos cidadãos eleitores, em que, a par do princípio da liberdade de propaganda, avultam os princípios da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas e da imparcialidade das entidades públicas perante elas (2011).

- Acórdão n.º 634/2013, sobre o tratamento jornalístico da campanha eleitoral para as eleições autárquicas de 2013 pelo *Diário de Notícias Madeira*, que confirmou a deliberação da CNE ao notificar a proprietária do jornal para cumprir o disposto no n.º 2, do artigo 7.º, do Decreto-lei n.º 84-D/75.

## - Provedor de Justiça

O Provedor de Justiça é um órgão do Estado definido pelo artigo 23.<sup>o</sup><sup>10</sup> da CRP, designado pela AR, independente e tem como principal função a defesa e promoção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. O Provedor de Justiça, não julga, não legisla e não governa; intervém nos interstícios da rigidez das leis e da justiça formal e faz uso do magistério de influência.

Este órgão do Estado, de acordo com Meirinho Martins & Sá (2005):

promove e facilita a acção dos cidadãos no que respeita à formulação de exigências junto dos decisores políticos, funciona como um instrumento de participação de que os cidadãos se podem socorrer para intervir, pela via institucional, de forma mais activa na resolução de problemas e interesses pessoais ou colectivos. Destaca-se, assim, como instituto de promoção da cidadania nas suas múltiplas dimensões, não só porque incentiva a acção individual e colectiva, mas também porque a sua acção se pauta pela defesa de valores cardeais necessários à adaptação dos sistemas políticos (p. 56).

Ao longo dos anos, o Provedor de Justiça tem-se manifestado sobre diversos aspectos do direito eleitoral, tais como o tratamento jornalístico discriminatório nos debates televisivos. Tratando-se a presente investigação sobre as eleições de 2011 e 2015, salientam-se as seguintes intervenções:

a) Em 2011, ano de eleições à AR, o Provedor de Justiça tomou uma posição sobre os debates em período eleitoral, na qual chamou a atenção da RTP enquanto concessionária do serviço

---

<sup>10</sup> 1. Os cidadãos podem apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças.

2. A atividade do Provedor de Justiça é independente dos meios gratuitos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis.

3. O Provedor de Justiça é um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República, pelo tempo que a lei determinar.

4. Os órgãos e agentes da Administração Pública cooperam com o Provedor de Justiça na realização da sua missão.



público de televisão, para o cumprimento do princípio da igualdade no tratamento de todas as candidaturas, conciliando os critérios de interesse jornalístico no acompanhamento e na cobertura das acções de campanha e na organização dos debates e entrevistas. No caso em concreto, estava em causa a realização de um debate com os sete partidos sem assento parlamentar. O Provedor de Justiça sublinhou que tal opção só teria legitimidade se não existisse qualquer possibilidade de concordância por parte dos outros partidos, nomeadamente, dos que têm assento parlamentar. Nesta tomada de posição, o Provedor de Justiça, destaca as intervenções da CNE, da ERC e do STJ, designadamente, o Acórdão de Fevereiro de 2009, já abordado anteriormente, que refere que a ausência no debate de um qualquer dos candidatos, poderá fazer crer aos cidadãos que outros que não os presentes nem sequer se apresentarão ao sufrágio o que constitui um *verdadeiro afunilamento informativo*.

b) Aproximando-se outro momento eleitoral, em 2015, o Provedor de Justiça recebeu queixas de âmbito político-constitucional, designadamente, sobre o regime jurídico da cobertura jornalística das candidaturas à AR, em especial sobre os debates eleitorais televisivos. Foi proposto à AR, de acordo com o Relatório de 2015 a esse mesmo órgão de soberania:

a ponderação da densificação do discurso normativo relativo à cobertura noticiosa das campanhas eleitorais. A mencionada tomada de posição assentou, designadamente, em parâmetros que pudessem legitimamente servir de critério de atuação para todos os intervenientes, decompondo, na medida adequada, os possíveis factores de ponderação em vista da garantia da igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas em situações semelhantes, com benefícios no plano da clarificação e determinação dos critérios que regem a matéria aludida, em geral, e da realização dos debates eleitorais em especial. A questão foi dirimida pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de Julho (p. 130).

Em informação recolhida junto desta instituição, uma vez mais, o Provedor de Justiça salienta que «é indubitável o prejuízo para o direito dos cidadãos eleitores a serem informados, vale

por dizer, para o exercício informado do direito de voto, este último verdadeira *conditio sine qua non* da realização do próprio princípio democrático.» Apelou à AR a compatibilização dos direitos constitucionalmente protegidos em um quadro legislativo adaptado às exigências da vida real e que, em caso algum, poderá estar em causa a garantia da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas durante a campanha eleitoral — sendo «[a] regra de ouro no período da campanha eleitoral [...] a da igualdade das forças políticas concorrentes», conforme expressou o TC no Acórdão n.º 438/89.

#### **4.3. Apresentar e apreciar a problemática e conflito decisório na regulação da cobertura jornalística em período eleitoral**

No âmbito das eleições legislativas de 2011, o Conselho Regulador da ERC aprovou três decisões que foram devidamente remetidas aos canais RTP, SIC e TVI e publicou um comunicado sobre a cobertura jornalística da campanha eleitoral. Os três operadores ajustaram formalmente a definição de um plano de debates e entrevistas, que seguidamente foi remetido à ERC que apesar de ter considerado estar de acordo com o princípio da igualdade de tratamento das diferentes candidaturas, ainda assim, «sensibilizou os diretores de informação da RTP, SIC e TVI para, de forma constante e progressiva, aprofundarem o equilíbrio e a igualdade na cobertura jornalística do período eleitoral e, no exercício da sua autonomia e liberdade editoriais, reforçarem as iniciativas enunciadas no plano» (ERC, 2013, p. 3).

A CNE e os tribunais não tiveram o mesmo entendimento da entidade reguladora e consideraram que os operadores de televisão não cumpriram o dever de dar igual tratamento às diferentes candidaturas. O órgão da administração eleitoral, em reunião, a 15 de Maio de 2012, considerou que os operadores, nos debates que realizaram, não deram as mesmas oportunidades de participação a todas as candidaturas, violando o determinado pelo articulado do Decreto-Lei n.º 84-D/75, remetendo o processo aos serviços do Ministério Público.

O Movimento Esperança Portugal (MEP) interpôs uma providência cautelar contra a RTP, SIC e TVI, e o Tribunal Judicial de Oeiras determinou a organização, por aqueles serviços de programas de debates frente-a-frente, com a participação do MEP e das outras candidaturas. Outra situação similar foi a decisão proferida sobre o procedimento cautelar interposto pelo Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses (PCTP/MRPP). Os responsáveis dos três canais generalistas concordaram na realização dos respectivos debates, mas a 1 de Junho de 2011, tornaram pública a sua posição de discordância por considerarem não ter sido respeitada a autonomia e liberdade editoriais. Além disso, argumentaram que a aplicação generalizada do princípio de não-discriminação conduzirá ao fim dos debates no formato frente-a-frente nos momentos eleitorais seguintes, pois consideram não ser de possível concretização. Em 2012, reiteraram a intenção de não promover a organização e transmissão de debates televisivos entre os candidatos argumentando que o quadro legislativo é antigo e está desajustado da realidade política e social do país, condicionando a liberdade editorial, dando lugar a interpretações subjectivas.

Numa decisão inédita, em 2013, ano de eleições às autarquias locais, os OCS comunicaram não realizar os debates e não transmitiram notícias sobre quaisquer acções de campanha das candidaturas. Apesar de informarem que não se tratou de uma decisão concertada, de acordo com a notícia publicada do jornal *Público*, por exemplo, foram dadas orientações para que os líderes dos partidos fossem filmados em plano fechado. O resultado deste diferendo foi uma quase inexistente cobertura jornalística das eleições autárquicas, salvo os tempos de antena obrigatórios.

#### **4.4. Justificar a pertinência do novo quadro legal à luz da reconfiguração do espaço dos órgãos de comunicação social**

Segundo a ERC e a RTP, a alteração legislativa — revogação do Decreto-lei n.º 84-D/75 e aprovação da Lei n.º 72-A/2015 — à luz da reconfiguração do espaço dos OCS foi positiva e importante. A ERC afirma que «a legislação anterior, o Decreto-lei n.º 84-D/75, estava exces-

sivamente datada, ou seja, destinava-se a um sector de comunicação social estatizado, financiado pelo Orçamento do Estado, realidade que há muito tinha deixado de existir. Além dessa diferença fundamental, com o desenvolvimento da democracia aumentou a sofisticação e o número de protagonistas intervenientes em casos eleitorais, requerendo substancialmente mais espaço e tempo para uma cobertura eleitoral nos termos impostos pelo referido Decreto-lei. A conjugação destes dois factores explicará a razão da legislação que estava em vigor não ser cumprida bem antes da sua revogação, não era exequível». A RTP observa que apesar da melhoria, comparativamente ao regime anterior, continua a não ser clara a distinção entre cobertura jornalística e campanha, comunicação e propaganda. A CNE tem outro entendimento apesar de concordar que a anterior lei tinha algumas limitações, principalmente, porque foi criada quando a rádio e a televisão eram estatais, mas apesar da situação ser completamente diferente, não foi condição para que não funcionasse e nenhum director de informação foi detido com três dias de cadeia, conforme estipulava o articulado revogado. Para o órgão da administração eleitoral «essa reconfiguração foi um pretexto. Muitas das normas da defunta lei acabaram por ser repescadas e copiadas de forma atabalhoada para a nova lei. E o pretexto foi só para instituir liberdade editorial como expressão da liberdade de imprensa a prevalecer sobre tudo mais».

#### **4.5. Identificar a dimensão do contexto na alteração legislativa em relação a 2011 e 2015**

Em 2015, ano da aprovação da Lei n.º 72-A/2015, vivia-se um clima de discussão política acentuada, motivado pela proximidade das eleições legislativas e presidenciais, estas últimas agendadas para o início do ano seguinte (2016). Tal como foi referido no 2.º capítulo deste trabalho sobre a breve contextualização das eleições legislativas de 2011 e 2015, a pré-campanha eleitoral teve como principais temas, além das questões relativas à estratégia dos actores políticos e dos programas eleitorais para o acto eleitoral à AR, as eleições presidenciais e respectivas candidaturas.

A proximidade de eleições legislativas e presidenciais não condicionou, segundo a ERC e a RTP, a aprovação da lei, pelo menos não na sua substância. A ERC considera ter influenciado na premência de «aprovar um novo regime jurídico há muito considerado indispensável para que a lei estivesse adequada à realidade. Uma lei não adequada à realidade é uma má lei». A CNE por seu lado, considera que o contexto nacional daquele momento (a iminência de dois actos eleitorais) provocou a aprovação e refere que «a cobertura da campanha tinha-se tornado mais gravosa em termos discriminatórios do que anteriormente. Por exemplo, a tentativa quase histórica de promover debates entre os candidatos a primeiro-ministro anula fortemente. Em tempos o STJ num Acórdão sobre o recurso de uma coima que nós aplicámos pronunciou-se mais ou menos desta forma: Silenciar uma candidatura nos tempos actuais e nestes meios de comunicação social é o mesmo que condená-la a não existir».

#### **4.6. Identificar e analisar as funcionalidades entre os dois quadros legais em apreço (Decreto-lei n.º 84-D/75 e Lei n.º 72-A/2015) no plano da cobertura jornalística**

Na introdução da CRP encontram-se as seguintes palavras «A 25 de Abril de 1974, o Movimento das Forças Armadas, coroando a longa resistência do povo português e interpretando os seus sentimentos profundos, derrubou o regime fascista. (...) A Revolução restituiu aos Portugueses os direitos e liberdades fundamentais (CRP, 2016, p. 25). Este excerto demonstra e permite compreender, de modo simples e breve, o momento histórico e a realidade do mesmo.

A Lei constitucional n.º 3/74 que enquadrava a actividade do governo provisório, em particular o n.º1, do artigo 16.º, (3.º e 6.º), que conferia ao executivo o poder de elaborar legislação, apresentava de um modo inequívoco a vontade e necessidade de regular o tratamento jornalístico a dar às primeiras eleições livres, que viriam a ocorrer exactamente um ano depois da revolução. A 26 de Fevereiro de 1975, o Presidente da República, Francisco da Costa Gomes, promulgou o articulado legislativo sobre o tratamento jornalístico a aplicar às candidaturas a eleições que viria a vigorar durante 40 anos em Portugal — o Decreto-lei n.º 84-D/75. Este quadro legal de criação pré-constitucional traduzia a realidade do país, no

tocante, à premência em estabelecer princípios, direitos, liberdades e garantias, à organização eleitoral, à escassez de OCS sendo a sua maioria de cariz público, com um único canal de televisão.

O Decreto-Lei n.º 84-D/75, de 26 de Fevereiro, estabelecia o *Regime do Tratamento Jornalístico a ser dado às Diversas Candidaturas* e determinava no seu artigo 1.º que:

1. As publicações noticiosas diárias, ou não diárias de periodicidade inferior a quinze dias, e de informação geral [...], deverão dar um tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas, em termos de as mesmas serem colocadas em condições de igualdade. 2. Esta igualdade traduz-se na observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos fatores que para o efeito se têm de considerar.

A fim de se poder observar, e tomar como exemplo, a diferença entre as realidades de 1975 e de hoje, o n.º 1, do artigo 3.º, do articulado refere o seguinte:

As notícias a que se refere o artigo anterior terão de ser publicadas apenas por uma vez e nos jornais da manhã àquele em que até às 20 horas forem entregues com protocolo, ou recebidas pelo correio, com aviso de recepção, nas respectivas redacções: e nos jornais da tarde do próprio dia, desde que entregues, ou recebidas em idênticas circunstâncias, até às 7 horas.

Ora, hoje, não há jornais matutinos ou vespertinos, e o envio da informação para as redacções faz-se por correio electrónico, por telefone a qualquer hora, a actualização da informação é realizada de modo constante. Conforme se encontra referido no enquadramento teórico, designadamente, na caracterização do sistema mediático, refere-se a primordial importância que

a actualidade e o nível das audiências tem no âmbito das novas práticas levadas a cabo pelos OCS.

O seu artigo 10.º estabelecia que:

Durante o período da campanha, as publicações não poderão inserir qualquer espécie de publicidade redigida relativa à propaganda eleitoral. Apenas serão permitidos, como publicidade, os anúncios, que perfeitamente se identifiquem como tal, de quaisquer realizações, não podendo cada um desses anúncios ultrapassar, nas publicações diárias de grande formato e nas não diárias que se editem em Lisboa e no Porto, de expansão nacional, e também de grande formato, um oitavo de página, e nas restantes publicações, um quarto de página.

Neste quadro, de direito eleitoral, será importante referir a Lei Eleitoral da AR, Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, que estabelece várias disposições relativas ao período da campanha eleitoral, nomeadamente, no que diz respeito à sua duração, à obrigação de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, bem como à própria propaganda. Neste âmbito encontra-se determinada a distribuição dos tempos de antena nos diferentes OCS, bem como a repartição dos tempos reservados. Matéria que tem suscitado forte controvérsia, nos recentes momentos eleitorais, definida no n.º 2, do artigo 64.º, sobre publicações de carácter jornalístico, estabelece que estas «devem dar tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas, nos termos do Decreto-Lei n.º 84-D/75, de 26 de Fevereiro e demais legislação aplicável», remetendo assim a interpretação deste preceito para a legislação anterior. Ou seja, isto significa que, em contexto de campanha eleitoral à AR, o tratamento jornalístico dado às diversas candidaturas deve ser absolutamente igual, sob pena de estar a violar a legislação aplicável.

A iniciativa parlamentar da formulação do projecto de lei n.º 530/XII, da autoria da então maioria parlamentar (PSD e CDS-PP), deu entrada em início de Março de 2014. Foram solicitados vários pareceres, designadamente, ao Conselho Superior da Magistratura, Conselho

Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, à ERC e à CNE pela CACDLG. Além dessas solicitações realizaram-se diversas audições, nomeadamente, com a Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social, com a Plataforma de Media Privados, a Associação Portuguesa de Imprensa, com o Sindicato dos Jornalistas e com um grupo de directores editoriais, representados pelos responsáveis da revista *Visão* e Rádio Renascença. Depois de vários episódios no decurso destes 40 anos e do processo parlamentar referido, a Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral pelos OCS e regula a propaganda eleitoral, foi aprovada e promulgada pelo Presidente da República. As diferenças entre os dois regimes legais são múltiplas e a criação desta lei implicou a total revogação do anterior diploma.

A nova lei aplica-se a todos os OCS que estão sujeitos à jurisdição do Estado Português, independentemente, do meio de difusão e da plataforma utilizada (à excepção dos partidários) e rege a cobertura jornalística das eleições para Presidente da República, AR, Parlamento Europeu, titulares dos órgãos das autarquias locais, e referendos nacionais (artigo 2.º<sup>11</sup>).

No seu artigo 3.º<sup>12</sup> é definido período eleitoral, o qual compreende os períodos de pré-campanha e campanha eleitoral. Ao contrário da lei anterior não havia esta definição nem esta distinção. O legislador optou por fixar esta figura ao contrário do que manifestou, por exemplo, o representante da Plataforma dos Media Privados na audição à CACDLG, em Junho de 2015. Esta posição foi tomada pelo legislador por se tratarem de momentos específicos, com natureza própria, com lógicas democráticas peculiares, ou seja, não são períodos iguais aos outros.

---

<sup>11</sup>1. A presente lei aplica-se a todos os órgãos de comunicação social que estão sujeitos à jurisdição do Estado português, independentemente do meio de difusão e da plataforma utilizada.

2. A presente lei aplica-se às eleições para Presidente da República, para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para os órgãos das autarquias locais e aos referendos nacionais.

3. O disposto na presente lei não é aplicável às publicações doutrinárias que sejam propriedade de partidos políticos, coligações ou grupos de cidadãos concorrentes a atos eleitorais ou intervenientes em actos referendários, independentemente do meio de difusão e da plataforma utilizada, desde que tal facto conste expressamente do respetivo cabeçalho.

<sup>12</sup>1. Para efeitos do disposto na presente lei, o período eleitoral compreende o período de pré-campanha eleitoral e o período de campanha eleitoral.

2. O período de pré-campanha eleitoral corresponde ao período compreendido entre a data da publicação do decreto que marque a data do ato eleitoral ou do referendo e a data de início da respetiva campanha eleitoral.

3. O período de campanha é o que se encontra fixado na lei eleitoral e na lei do referendo.



Como já foi referido, um dos aspectos que levantou maior controvérsia ao longo destes 40 anos de vigência da anterior legislação e que fundamentalmente tem obstado a que esta discussão tenha sido adiada por diversas ocasiões, são os princípios de igual dignidade constitucional que regem esta matéria. No capítulo II deste diploma identificam-se e são estabelecidos os princípios orientadores, as regras jornalísticas, a igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, os debates entre candidaturas, os tempos de antena, as queixas e sua tramitação. O capítulo III do mesmo articulado refere-se à propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial, mas como já foi possível observar, e aqui se reitera, não é matéria sobre a qual se ocupa este trabalho.

Retomando o pensamento atrás mencionado, sobre o capítulo II, a recente legislação introduz algo de novo, de sublinhada importância no que toca a estas matérias. No seu artigo 4.<sup>o</sup><sup>13</sup> é conferido aos OCS o gozo de liberdade editorial e de autonomia na programação em geral.

Fonte de alguma discussão e de alguma confusão na sua definição por parte de alguns dos intervenientes durante as várias audições, este diploma estabelece, também, uma clara distinção entre actos de propaganda e tempos de antena e o trabalho jornalístico, sendo os primeiros de total iniciativa e responsabilidade dos partidos. Outro aspecto alvo de celeuma, designadamente, pelos representantes dos OCS no decurso dos referidos eventos parlamentares, foi a ênfase dada aos instrumentos de auto-regulação, que se encontram plasmados no n.º 1 deste artigo 5.<sup>o</sup><sup>14</sup> que se consubstanciam em legislação própria para regular a actividade dos jornalistas e dos OCS, os estatutos e os códigos de conduta. Recorde-se que a auto-regulação é um mecanismo de regulação, abordado no enquadramento teórico, definido pelo *Research Report* sobre *Regulation of Mass Media Activities during Elections* (2008) como o sistema através do

---

<sup>13</sup> No período eleitoral os órgãos de comunicação social gozam de liberdade editorial e de autonomia de programação nos termos gerais, sem prejuízo de ser observado o disposto nos artigos seguintes.

<sup>14</sup> 1. O tratamento editorial das várias candidaturas deve respeitar os direitos e os deveres consagrados na legislação que regula a atividade dos jornalistas e dos órgãos de comunicação social, bem como os respetivos estatutos e códigos de conduta.

2. Os atos de propaganda dos candidatos ou partidos, incluindo os tempos de antena, são da sua iniciativa e inteira responsabilidade, não sendo confundíveis com o trabalho editorial.

3. Os órgãos de comunicação social que integrem candidatos ao ato eleitoral como colaboradores regulares, em espaço de opinião, na qualidade de comentadores, analistas, colunistas ou através de outra forma de colaboração equivalente, devem suspender essa participação e colaboração durante o período da campanha eleitoral e até ao encerramento da votação.

qual os OCS lidam com as suas próprias questões disciplinares e legais, sempre regulada publicamente por um órgão externo.

Neste articulado introduz-se, especificamente, o artigo 6.<sup>o</sup><sup>15</sup> sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas. Durante o período de campanha eleitoral (espaço de tempo fixado na lei eleitoral e na lei do referendo e que ocorre após a pré-campanha) os OCS devem observar equilíbrio, representatividade e equidade no tratamento das notícias, reportagens de factos ou acontecimentos de valor informativo relativos às candidaturas, tendo em consideração a sua relevância e de acordo com as possibilidades efectivas de cada órgão. Com a inserção deste artigo o legislador pretendeu não atribuir a um determinado OCS um “ônus” excessivo mediante as suas capacidades, dando margem de acção, relativamente, ao argumento de os seus meios não serem os suficientes para as exigências que se encontravam plasmadas no anterior documento legal (Decreto-lei n.º 84-D/75).

A CNE aponta duas diferenças essenciais aos dois quadros legais, a primeira diz respeito «à igualdade relativa no tratamento das candidaturas em função do nível e da qualidade da sua intervenção apenas enquanto candidaturas» e a segunda é que a nova legislação «faz prevalecer quase sempre o critério editorial e beneficia os partidos que têm assento parlamentar». Segundo a ERC, há uma diferença positiva de fundo, entre os dois articulados, «a introdução do princípio da liberdade editorial e a consideração da representatividade política e social das candidaturas concorrentes na Lei n.º 72-A/2015». Para a RTP estão mais clarificadas as competências do que diz respeito ao jornalismo e às campanhas partidárias.

Um dos elementos que mais tem levantado os ânimos, mencionado anteriormente, motivando várias intervenções por parte da ERC, da CNE e dos Tribunais Superiores, é o tema dos deba-

---

<sup>15</sup> Durante o período de campanha eleitoral, os órgãos de comunicação social devem observar equilíbrio, representatividade e equidade no tratamento das notícias, reportagens de factos ou acontecimentos de valor informativo relativos às diversas candidaturas, tendo em conta a sua relevância editorial e de acordo com as possibilidades efectivas de cobertura de cada órgão.

tes entre candidaturas (artigo 7.<sup>o</sup><sup>16</sup>). Em primeiro lugar, define que em período eleitoral os debates entre candidaturas promovidos pelos OCS obedecem ao princípio da liberdade editorial e de autonomia de programação, devendo ter em consideração a representatividade política e social das candidaturas concorrentes. Em segundo lugar, indica como é apurada esta representatividade política e social das candidaturas. Esta concretiza-se tendo em consideração a representação nas últimas eleições, relativas ao órgão a que se candidata. E por fim, numa tentativa de incluir os excluídos, refere que os OCS no exercício da sua liberdade editorial, podem incluir outras candidaturas nos debates que venham a promover. Tal como já foi referido no 2.º capítulo e agora se confirma, de acordo com Lisi e Fernandes (2015), este articulado deixa uma ampla liberdade de manobra aos OCS, salvaguardando o critério de representatividade, somente, para os partidos com assento parlamentar.

O legislador optou por aplicar o princípio da liberdade de imprensa na sua dupla dimensão, direito de informar e direito de ser informado, unicamente, aos tempos de antena e não ao restante articulado. O artigo 8.<sup>o</sup><sup>17</sup>, sobre os tempos de antena, refere que o direito dos cidadãos a ser informados e das candidaturas a informar, com igualdade de oportunidades e tratamento, é especialmente assegurado nos OCS através da realização e divulgação dos tempos de antena, nos termos das respectivas leis eleitorais.

O artigo 9.<sup>o</sup><sup>18</sup> prevê, ainda, uma competência de supervisão mista, entre a ERC e a CNE. Efetivamente, quem recebe as reclamações (de representantes das candidaturas) neste contexto é

---

<sup>16</sup> 1. No período eleitoral os debates entre candidaturas promovidos pelos órgãos de comunicação social obedecem ao princípio da liberdade editorial e de autonomia de programação, devendo ter em conta a representatividade política e social das candidaturas concorrentes.

2. A representatividade política e social das candidaturas é aferida tendo em conta a candidatura ter obtido representação nas últimas eleições, relativas ao órgão a que se candidata.

3. O disposto no número anterior não prejudica a possibilidade de os órgãos de comunicação social incluírem, no exercício da sua liberdade editorial, outras candidaturas nos debates que venham a promover.

<sup>17</sup> O direito dos cidadãos a ser informados e das candidaturas a informar, com igualdade de oportunidades e tratamento, é especialmente assegurado nos órgãos de comunicação social através da realização e divulgação dos tempos de antena, nos termos das respectivas leis eleitorais e dos referendos.

<sup>18</sup> 1. Os representantes das candidaturas que se considerem prejudicadas pela atuação dos órgãos de comunicação social desconforme às disposições da presente lei podem reclamar, em exposição devidamente fundamentada, para a Comissão Nacional de Eleições (CNE).

2. A CNE, após a receção de qualquer queixa, no prazo de quarenta e oito horas a contar do seu recebimento, endereça-a à Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC) acompanhada do seu parecer.

3. A ERC aprecia a reclamação no quadro das suas competências, ao abrigo dos artigos 63.º e seguintes, da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

a CNE que as remete, em 48 horas, à ERC (juntamente com o seu parecer) que segundo a Lei n.º 72-A/2015 é quem tem a competência para decidir sobre as mesmas. Note-se que a CNE é um órgão colegial, e por esse motivo, o prazo estipulado pelo legislador parece ser demasiado breve perante tal particularidade.

Outro aspecto a salientar é a obrigação de revisão da lei, prevista no artigo 13.º<sup>19</sup>, no prazo de um ano, após a sua entrada em vigor. Tal não ocorreu e não se conhece o motivo até ao momento. A CNE refere, no tocante a esta questão, quando o próprio documento tem plasmado a obrigação a sua própria revisão, é porque o legislador considera não ser esta a melhor opção. E se, até ao momento, tal acção não foi concretizada, talvez seja por receio de provocar um estrago maior. Por seu lado, a ERC considera que «é sempre possível melhorar, apesar da nova lei ter conseguido o equilíbrio (...), mas talvez seja ainda demasiado cedo para avançar desde já e que só se deverá avançar quando existir uma melhor opção». Por fim, a RTP considera que legislar em demasia não significa melhorar e que talvez não haja necessidade de realizar qualquer revisão.

#### **4.7. Inferir sobre o cumprimento do princípio constitucional da igualdade oportunidades e tratamento das candidaturas a eleições com a aplicação da Lei n.º 72-A/2015**

Como já foi referido, uma das dificuldades em legislar sobre esta matéria traduz-se na complexa tarefa de equilibrar dois princípios constitucionalmente consagrados — a liberdade de imprensa e meios de comunicação social e a igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas a eleições. Trata-se de um aspecto crucial e estruturante referido em múltiplas ocasiões neste trabalho e que tem sido objecto de análise pelos reguladores.

A ERC considera que «há uma fronteira entre o que é exequível e o que seria a situação ideal, ou seja, o respeito absoluto pela igualdade de oportunidades no tratamento de milhares de iniciativas de centenas de candidaturas em período de campanha eleitoral. Essas limitações im-

---

<sup>19</sup> A presente lei deve ser objeto de revisão no prazo de um ano após a sua entrada em vigor.

põem, queira-se ou não, que os responsáveis editoriais atentem à representatividade das candidaturas, tal como se preconiza no artigo 6.º, da Lei n.º 72-A/2015, sobre igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas». A CNE faz uma análise diferente sobre o respeito e equilíbrio dos princípios. «Com esta lei não estão. Estão assegurados pelas leis eleitorais, só não têm sanções. A lei define um período de campanha eleitoral, que por nós foi sempre entendida, e não só por nós, mas pelo TC, como um período específico que o Estado põe à disposição das candidaturas, meios adicionais de campanha, mas considera que todo o período eleitoral é de campanha eleitoral em sentido lato, e que os princípios de protecção da propaganda, de igualdade, se devem estender». Por parte da RTP é considerado existir equilíbrio e acrescenta que a cobertura jornalística das campanhas eleitorais deve ser subdividida em três campos, designadamente, o tempo de antena garantido de modo igual pelo Estado, a comunicação de candidatos e partidos, e a observância da relevância editorial. A CNE considera que «no período eleitoral é garantir que todas as candidaturas têm igual direito que seja coberta a sua mensagem», mas questiona-se com a aplicação da representatividade, de acordo com estipulado pela Lei n.º 72-A/2015. Ou seja, «como é que resolvem o problema de introduzir os resultados anteriores para quem se candidata pela primeira vez? Não tem direito a cobertura sequer».

A ERC e a RTP consideram que existe equilíbrio entre os dois princípios constitucionais — a igualdade de oportunidades e tratamento e a liberdade de imprensa, na sua dupla dimensão (o direito de informar e direito de ser informado). Contrariamente, o órgão eleitoral (CNE) observa que a actual solução «constrange o núcleo essencial dos outros direitos. A liberdade de imprensa ao permitir a quem exerce a escolha [...] quem tem direito a transmitir a sua mensagem, e que mensagem tenho direito de ouvir (cidadão) constrange o núcleo essencial destes dois direitos».

#### **4.8. Identificar a participação nos debates à luz da introdução do novo regime jurídico (Lei n.º 72-A/2015) em período eleitoral**

Na perspectiva do regulador (ERC), «o Decreto-lei de 1975 era dirigido à imprensa (o que mostra bem tratar-se de um diploma excessivamente datado, existia apenas uma televisão, detida pelo Estado) só se aplicando aos debates televisivos e de rádio por forçada analogia. Já a Lei.º 72-A/2015, bem mais adequada à realidade, tem um artigo (artigo 7.º) consagrado aos debates eleitorais, de acordo com o princípio da liberdade editorial e considerando a representatividade política e social das candidaturas concorrentes», considera ainda que não existem semelhanças nos debates realizados em 2011 e 2015. A RTP observa que a partir de 2015 há uma maior liberdade e uma maior abertura para encontrar resultados. E a CNE, por sua vez, afirma a existência de um maior ênfase do debate «entre os potenciais vencedores que anteriormente não aparecia de forma tão expressiva, mas houve sempre todas as tentativas de transformar tudo isto numa "luta de galos" entre dois que podiam ganhar, porque isto é que dá audiências. Exclusivamente isso. Acentuou-se o tom e acentuou-se com a certeza da impunidade».

Como foi possível analisar no 2.º capítulo deste trabalho, demonstrado através do quadro-síntese 1, o número de partidos e candidaturas é substancialmente superior àqueles que participam nos debates televisivos e que por fim alcançam a casa da democracia. Com esta breve análise comparativa verificou-se, de uma forma sistematizada, as diferenças entre aqueles a quem é dado acesso aos OCS e a oportunidade de se apresentarem e de transmitir a sua mensagem e, simultaneamente, evidencia a traço forte que «silenciar» uma candidatura através da sua não-participação, da sua não-presença, se consubstancia num projecto condenado a não-existir.

Acerca da participação ou não dos partidos sem assento parlamentar nos debates televisivos, o operador de serviço público, assevera que «deve ser um critério das direcções editoriais, que deve ser claro e equilibrado». A CNE que evidencia a distinção entre candidaturas e partidos, afirma «se são candidaturas, sim. Não [...] interessa se tem assento parlamentar ou se não tem. Tem igual direito. Se há debates, debatem como todos os outros, se há entrevistas são

entrevistados como todos os outros, se fazem uma arruada a cobertura que merecem é a mesma que qualquer outra arruada, eventualmente, uma é com 10 mil pessoas e leva mais umas imagens e aquela é só com 100 leva menos». A ERC afirma que «sendo possível, devem» participar nos debates televisivos.

Sobre o número de debates a realizar para o esclarecimento dos cidadãos, a CNE refere que depende e sem ter em consideração o número de candidaturas não é possível concretizar o número de debates a realizar, no entanto, sugere que os debates podem ser organizados de diversos modos. «Numa situação ideal dir-se-ia que que era melhor conseguir conciliar as temáticas essenciais que preocupam a população, com alguma visibilidade de pessoas capazes daquelas áreas, das várias candidaturas que se confrontassem. Isto tende a não ser assim. É restringir a um qualquer tema e sobretudo fazer "uma luta de galos". Há perspectivas políticas respeitáveis que na prática reduzem todo o processo político a isso mesmo. Escolher quem é o "melhor Ronaldo" que temos». Segundo a ERC, «os modelos escolhidos pelas televisões, bem como pelas rádios, têm sofrido diversos ajustamentos, procurando ir ao encontro do direito a ser informado. O número de debates tem sido variável, por vezes condicionado pela disponibilidade dos próprios intervenientes e outras vezes pelas características de que se reveste determinado acto eleitoral, pelo que não é possível uma resposta que cubra todas as situações» e a RTP considera que o número é abundante.

E por fim, acerca do acesso dos partidos aos OCS, principalmente à televisão, que mais do que qualquer outro meio, tem o poder de prender a atenção, ideia abordada no enquadramento teórico, a CNE considera que «o acesso das candidaturas, particularmente à televisão, neste momento está fortemente condicionado por critérios editoriais que não são os critérios da Constituição nestas matérias e desta lei. E o que é preocupante é que esses mesmos critérios são invocados pelo operador de serviço público que para além dos deveres gerais de isenção tem aquele especificamente previsto nas leis eleitorais». Com outra perspectiva encontra-se a RTP que considera que o acesso dos partidos, de um modo geral, é abundante, e segundo a ERC, existe equilíbrio por parte da maioria dos OCS e que estes não têm possibilidade de aplicar a atenção de modo igual a todas as candidaturas, mas têm estabelecido regras de trabalho transparentes e com amplas representatividades.

#### 4.9. Síntese conclusiva

Em jeito de resumo pode afirmar-se, mediante as informações recolhidas com a aplicação das técnicas de recolha de dados seleccionadas, que se atingiram os objectivos definidos dando-se resposta à pergunta de partida. Os objectivos geral e específicos foram atingidos, como foi possível verificar ao longo de todo este capítulo. Com a metodologia e técnicas de recolha de dados escolhidas, identifica-se e analisa-se a funcionalidade do novo regime jurídico que regula a cobertura jornalística em período eleitoral; apresentam-se e apreciam-se as intervenções da ERC e da CNE; apresentam-se e apreciam-se as intervenções do Presidente da República, dos Tribunais Superiores e do Provedor de Justiça; apresenta-se e aprecia-se a problemática e conflito decisório na regulação da cobertura jornalística em período eleitoral; justifica-se a pertinência do novo quadro legal à luz da reconfiguração do espaço dos órgãos de comunicação social; é identificada a dimensão do contexto na alteração legislativa em relação a 2011 e 2015; são identificadas e analisadas as funcionalidades entre os dois quadros legais em apreço (Decreto-lei n.º 84-D/1975 e Lei n.º 72-A/2015) no plano da cobertura jornalística; infere-se sobre o cumprimento do princípio constitucional da igualdade de oportunidades e tratamento das candidaturas a eleições com a aplicação da Lei n.º 72-A/2015 e identifica-se a participação nos debates à luz da introdução do novo regime jurídico em período eleitoral.

Como é que o novo regime jurídico, a Lei n.º 72-A/2015, que regula a cobertura jornalística em período eleitoral, se adequa ao contexto nacional dos órgãos de comunicação social? Foi esta a pergunta de partida desta investigação e de acordo com os dados reunidos considera-se que o novo regime legal, a Lei n.º 72-A/2015, está adequado à realidade nacional dos OCS. Quer a ERC quer a RTP, consideram que se trata de uma evolução positiva e que se adequa à situação. A CNE concorda com o facto de estar mais adequado à realidade dos OCS, mas tratou-se de uma mudança negativa. Afirma que «é a que lhes (OCS) serve. Foi aquela que impuseram. Porque inclusivamente fizeram greve de cobertura jornalística. E ganharam. E isto não é tão pouco importante para as pessoas como eles acham». Considera, ainda, que na solução encontrada pelo legislador que consta do articulado de 2015, o pluralismo político e a diversidade de candidaturas «não estão inteiramente assegurados», ao invés da ERC e da RTP,



que consideram a solução equilibrada, «considerando os princípios que impõe aos OCS» e que «há garantias suficientes do pluralismo».

Sobre algumas propostas para o futuro, a CNE considera que seria importante acolher as recomendações da Comissão de Veneza e do Conselho da Europa e garantir a igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas, porque as recomendações vão no sentido contrário daquilo que a Lei n.º 72-A/2015 preconiza. Consideram que o regime anterior precisava de ajustamentos, mas não deste modo, pois é necessária uma definição do que é matéria noticiosa e cobertura de campanha. «O conceito de cobertura da campanha que estava previsto no Decreto-lei n.º 84-D/75, era um conceito de cobertura material directa e sem criação jornalística. [...] O maior *handicap* do sistema antigo era que não dava nenhum espaço a tratamento noticioso. Isso deveria ter sido clarificado, devia ter um espaço de tratamento autónomo que lhe desse uma maior largueza à liberdade editorial nesse âmbito e ficaria mais equilibrada. Agora a liberdade editorial já lá esta toda». A RTP considera que há mais liberdade e pluralismo.

Fruto da riqueza informativa das entrevistas acrescentam-se mais algumas notas. Sobre a evolução dos media na democracia portuguesa consideram que foi positiva, apesar das complexidades e constrangimentos sentidos nos últimos anos, fruto da crise e das dificuldades de adaptação às novas realidades do mercado. Aliás, conforme se identificou no enquadramento teórico e às quais, também, se refere Faustino (2009), assiste-se à integração das redacções comuns naquelas que operam em linha; os conteúdos são produzidos fora do escopo dos meios habituais, existe uma competição entre a rede e os media tradicionais, fragmentação das audiências, transformação do papel mediador dos jornalistas e no consumo de informação. Ao mesmo tempo, surgem novos obstáculos aos profissionais, que segundo Correia (2011), se relacionam com o profissionalismo, legitimidade, valores, reconhecimento e procedimento.

A CNE enquanto órgão superior da administração eleitoral considera que «tiveram sempre uma postura pouco simpática», mas que «houve um papel positivo, apesar de tudo». Salienta que esse aspecto positivo se devia em parte à sua (da CNE) intervenção «para que houvesse uma cobertura aceitável ou em condições de igualdade relativa entre as candidaturas. [...] Pe-

las queixas dos cidadãos e por aquilo que vemos é que de facto os meios de comunicação social tomam partido, e se não tomam partido exactamente por uma candidatura tomam partido por blocos de candidaturas de forma a prejudicar obviamente outras». A ERC e a RTP consideram que a evolução foi muito positiva, mas que «existe hoje alguma apreensão quanto à capacidade dos media tradicionais em ultrapassarem a actual encruzilhada», mas que nos últimos anos a evolução tecnológica e a crise financeira global marcou fortemente o mercado.

## Conclusão

A investigação que agora chega ao fim debruçou-se sobre as funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal, designadamente, nas eleições à AR de 2011 e 2015. A escolha por este tema está relacionada com a sua actualidade e pelo facto de, ainda, não ter sido alvo de estudo. O trabalho que aqui se conclui foi estruturado em quatro capítulos principais, o enquadramento teórico, o contexto e conjuntura política (1974-2015), as opções metodológicas e o estudo sobre as funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral (2011 e 2015).

O enquadramento teórico, a que se refere o 1.º capítulo, está dividido em quatro segmentos nos quais são apresentados e apreciados vários contributos, nomeadamente, sobre o poder político e a comunicação política; os partidos políticos, as campanhas eleitorais e os debates televisivos; a regulação da comunicação social e a caracterização do sistema mediático. Trata-se de um trabalho interdisciplinar que contempla conceitos e abordagens fundamentais em Ciência Política e Comunicação Política, base estrutural do tema desta investigação, e contributos de outras Ciências Sociais que o sustentam, bem como, ao ângulo escolhido. Destaca-se a importância da perspectiva sistémica na abordagem à comunicação política que tem como objectivo influenciar e produzir reacções, bem como a sua relevância no processo de conquista e exercício do poder. Aborda-se a regulação da comunicação social, as suas estruturas e mecanismos, e por fim, caracteriza-se o sistema mediático com recurso às propostas de diversos autores e de modelos de sistemas de media.

Sobre o contexto e conjuntura política, tema do 2.º capítulo, abordou-se a criação da primeira lei eleitoral no Portugal democrático e seu contexto, bem como a sua importância, e a de outros documentos legais que subsistem no ordenamento jurídico nacional até hoje. Ainda neste ponto, considerou-se relevante a inserção da contextualização, das eleições legislativas de 2011 e 2015, apresentando-se uma análise sobre a presença dos partidos com assento parlamentar, dos partidos inscritos no TC, das candidaturas à AR e nos debates televisivos. Destaca-se, o facto de, o número de partidos e candidaturas ser substancialmente superior aqueles que participam nos debates televisivos, e que por fim, chegam ao Parlamento. Com

esta breve análise comparativa observam-se, de uma forma sistematizada, as diferenças entre aqueles a quem é dado acesso aos OCS e a oportunidade de se apresentar e de transmitir a sua mensagem e, simultaneamente, sublinha a traço forte que «silenciar» uma candidatura através da sua não-participação, da sua não-presença, se consubstancia num projecto condenado a não-existir.

As opções metodológicas constituem o 3.º capítulo do trabalho de investigação, subdividindo-se em três partes. Neste são explanadas as motivações pela escolha de um trabalho de carácter qualitativo, entendendo-se ser esta a melhor opção para analisar e compreender a realidade social. Recorreu-se à pesquisa documental, utilizando-se materiais que não tinham recebido um tratamento analítico e à entrevista para se obter informações pertinentes, centrada nos sujeitos para conhecer a sua opinião, as suas motivações e atitudes, pois fizeram parte do processo que se investigou. Por fim, aplicou-se a análise interpretativa a toda a informação, através da qual se pretendeu compreender interpretativamente o raciocínio e os argumentos em evidência.

Por fim, o 4.º e último capítulo é designado por estudo sobre as funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral no qual são apresentados os resultados deste trabalho de investigação. Trata-se do capítulo mais longo de todo o documento e encontra-se fraccionado em nove partes que concretizam os objectivos definidos culminando na elaboração de uma síntese conclusiva na qual é apresentada a resposta à pergunta de partida. Sobressai pela quantidade de informações recolhidas, consideradas pertinentes nesta matéria, revela o contributo de vários intervenientes e aspectos cruciais para uma análise mais completa sobre o tema em apreço.

Como é que o novo regime jurídico, a Lei n.º 72-A/2015, que regula a cobertura jornalística em período eleitoral, se adequa ao contexto nacional dos órgãos de comunicação social? Esta foi a pergunta colocada para a elaboração deste trabalho que se encontra, agora, no seu momento final. Perante a investigação que aqui se apresentou, foi possível apreciar e analisar vários contributos, vários acontecimentos, várias opiniões sobre a matéria. Durante 40 anos vigorou um quadro legal criado em 1975, de cariz pré-constitucional, que traduzia a realidade

do país naquele momento. Tratando-se de uma matéria sensível no plano político e complexa no escopo jurídico que põe em conflito direitos de igual dignidade constitucional — liberdade de imprensa e meios de comunicação social e igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas — a elaboração de um novo articulado foi sendo adiada até à aprovação da Lei n.º 72-A/2015. Perante os resultados obtidos, pode afirmar-se que a mudança da legislação foi de facto importante para que haja, hoje, uma actualização e adaptação das normas que regulam a cobertura jornalística em período eleitoral e mais adequadas à realidade dos OCS nacionais. Com base nos objectivos definidos no início deste trabalho, identifica-se e analisa-se a funcionalidade do novo regime jurídico que regula a cobertura jornalística em período eleitoral, apresentam-se e apreciam-se as intervenções da ERC e da CNE, apresentam-se e apreciam-se as intervenções do Presidente da República, dos Tribunais Superiores e do Provedor de Justiça; apresenta-se e aprecia-se a problemática e conflito decisório na regulação da cobertura jornalística em período eleitoral, justifica-se a pertinência do novo quadro legal à luz da reconfiguração do espaço dos órgãos de comunicação social, é identificada a dimensão do contexto na alteração legislativa em relação a 2011 e 2015, são identificadas e analisadas as funcionalidades entre os dois quadros legais em apreço (Decreto-lei n.º 84-D/1975 e Lei n.º 72-A/2015) no plano da cobertura jornalística, infere-se sobre o cumprimento do princípio constitucional da igualdade de oportunidades e tratamento das candidaturas a eleições com a aplicação da Lei n.º 72-A/2015 e identifica-se a participação nos debates à luz da introdução do novo regime jurídico em período eleitoral.

O Decreto-lei n.º 84-D/75 sobre o tratamento jornalístico estava ultrapassado, pois à data da sua criação destinava-se a um sector, essencialmente, estatal e financiado pelo Orçamento do Estado. O ambiente político também se alterou substancialmente, a democracia portuguesa é agora madura, há uma maior sofisticação da cobertura jornalística e da forma como a comunicação política é feita em Portugal, o número de protagonistas aumentou, e a anterior lei tinha várias limitações.

Os dois quadros legais no plano da cobertura jornalística, foram criados à medida das suas épocas e circunstâncias. E se por um lado, se considera que o Decreto-lei n.º 84-D/75 restringia a liberdade editorial o actual permite-a e coloca a ênfase na representatividade das candi-

daturas. O actual quadro legal dá resposta às necessidades e anseios dos OCS. Outro aspecto relevante, é considerar-se que a igualdade de oportunidades no tratamento das candidaturas é assegurada pelo facto de estar contemplado um artigo na actual lei, mas concomitantemente não o concretiza de facto, pois de acordo com o novo articulado prevalece quase sempre o critério editorial da cobertura jornalística, beneficiando os partidos com assento parlamentar. A relação entre a evolução da democracia portuguesa no âmbito parlamentar e a relação com os media é francamente positiva, com um abundante acesso dos partidos aos OCS, principalmente à televisão.

Ao examinar comparativamente os debates à luz da introdução do novo regime jurídico em período eleitoral, pode afirmar-se que até 2015, os debates gozavam de uma maior liberdade e criatividade na determinação do seu conteúdo, mas não podia haver desigualdade de tratamento entre as candidaturas. Agora, com a actual lei, aos debates está consagrada a liberdade editorial de modo absoluto, durante todo o período eleitoral.

O novo regime legal consagra que um dos princípios fundamentais plasmados na CRP se sobreponha a outros, a liberdade editorial passou a ser instituída como o princípio a ser considerado, em detrimento da igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas. O legislador considerou que os tempos de antena são suficientes para garantirem o cabal esclarecimento dos cidadãos, o acesso à televisão está mais condicionado por critérios editoriais, e por fim, este quadro legal passou a ignorar que os cidadãos tenham o direito de protestar se considerarem que foram mal informados e só as candidaturas são parte legítima do processo.

## Referências bibliográficas

- Albuquerque, A. (2018). *Political Parallelism*. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense.
- Amaro, F. (2010). *Métodos e técnicas de investigação qualitativa*. In *Comunicação e Marketing Político. Contributos Pedagógicos*. Lisboa, ISCSP, pp. 177-194.
- Berger, A. (2000). *Media and Communication Research Methods: an introduction to qualitative and quantitative approaches*. London, Sage Publications.
- Bobbio, N., Matteuci, N. & Pasquino, G. (1983). *Dicionário de Política volume I e II*. Brasília, UnB.
- Cádima, F. R. (2010). *Media e democracia em Portugal*. In *Verso e Reverso*, XXIX(55): pp. 11-17, Janeiro-Abril.
- Correia, J. C. (2011). *O admirável Mundo das Notícias. Teorias e Métodos*. Covilhã, Livros LabCom.
- Debord, G. (2003). *A Sociedade do Espectáculo*. [eBooksBrasil.com](http://eBooksBrasil.com)
- Duverger, M. (1980). *Os partidos políticos*. Brasília, UnB.
- Espírito Santo, P., Correia, J. C., Ferreira, G. B. (Coord.) (2010). *Conceitos Essenciais de Comunicação Política*, Lisboa, UBI.
- Espírito Santo, P. (2012b). *O debate político e a política-espectáculo – Análise de conteúdo dos debates televisivos das eleições legislativas de 2009*, in Rita Figueiras (Coord.), *Os Media e as Eleições Europeias, Legislativas e Autárquicas de 2009*. Lisboa, Universidade Católica Portuguesa.

- Espírito Santo, P. (2015). *Introdução à Metodologia em Ciências Sociais – Génese, Fundamentos e Problemas*. Lisboa, Sílabo (2010) (segunda edição).
- Espírito Santo, P. & Lisi, M. (2015). *Campanhas eleitorais, debates televisivos e propaganda — Comunicação política e as eleições legislativas de 2011*. Covilhã, Labcom Books.
- Faustino, P. (2009). *Tendências e dinâmicas do mercado dos media em Portugal*. In *Comunicação e Sociedade*, vol. 16, pp. 177-212.
- Fidalgo, J. (2006). *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Gil, A. C. (1989). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo, Editora Atlas.
- Hallin, D. C. & Mancini, P. (2010a). *Sistemas de media: estudo comparativo. Três modelos de comunicação e política*. Lisboa, Livros Horizonte.
- Hallin, D. C. & Mancini, P. (2010b). *Comparing media systems: a response to critics*. In *Media & Jornalismo*, n.º 17, vol. 9, n.º 2, pp. 53-67.
- Jalali, C. (2003). *A investigação do comportamento eleitoral em Portugal: história e perspectivas futuras*. In *Análise Social*, vol. XXXVIII (167), pp. 545-572.
- Lima, H. (2013). *Meios de censura e formas de condicionamento do jornalismo na ditadura portuguesa*. In *Media & Jornalismo*, vol. 12, n.º 23, pp. 165-188.
- Lisi, M. (2015). *As eleições legislativas no Portugal Democrático (1975-2015)*. Lisboa, Assembleia da República.
- Lisi, M. & Fernandes, J. M. (2015). *O adeus ao «Arco da Governação»? : as eleições legislativas de 2015*. In *As eleições legislativas no Portugal Democrático (1975-2015)*. Lisboa, Assembleia da República, pp. 291-309.



- Maiola, G. & Meyer-Resende, M. (2008). *Regulation of Mass Media Activities during Elections. Research report*. Ukraine, OSCE.
- Mair, P. (2003). *Os partidos políticos e a democracia. Análise Social*, vol. XXXVIII (167), pp. 277-293.
- McNair, B. (1995). *An Introduction to Political Communication*. London, Routledge, 2000.
- Meirinho Martins, M. & Sá, J. (2005). *O Exercício do Direito de Queixa como forma de participação política – O caso do Provedor de Justiça (1992-2004)*. Lisboa, Provedor de Justiça.
- Meirinho Martins, M., & Mendes, M. F. (2005). *30 anos de Democracia. Retrospectiva das eleições para a Assembleia da República 1975-2005*. Lisboa, CNE.
- Meirinho Martins, M. (2007). *Dinâmica das modernas campanhas eleitorais: fontes de informação e mobilização política dos eleitores*, in (Coord.), *Comunicação e Marketing Político, Contributos Pedagógicos* vol. 2, ISCSP-UTL.
- Meirinho Martins, M., (2010). *Comunicação Política: uma abordagem na perspectiva Sistémica. In Comunicação de Marketing Político*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, ISCSP.
- Mesquita, M. (1994). *O Universo dos Media entre 1974 e 1986, in Portugal, 20 anos de Democracia*. Lisboa, Círculo de Leitores.
- Miranda, J. (2018). *Regulação participada e regulação em parceria como resposta aos desafios da profissão. In Media & Jornalismo* n.º 32, vol. 18, n.º 1. Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Miranda, J. & Camponez, C. (2017). *As temáticas da regulação do jornalismo português: análise às deliberações da AACCS e ERC. Observatório Journal*, pp. 199-217.

Moreira, A. (2014). *Ciência Política*, Almedina, Coimbra.

Moreira, C. (1994). *Planeamento e estratégias da Investigação Social*. Lisboa, ISCSP, pp. 20-1.

Mouzinho de Sena, N. (2002). *A interpretação política do debate televisivo 1974/1999*. Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.

Mouzinho de Sena, N. (2008) – *A tribuna pública do comentário político em televisão in* Meirinho Martins, Manuel (coord.) – *Comunicação e Marketing Político*. ISCSP, Lisboa, pp. 43-61.

Norris, P. (2009). *Comparative political communications: common frameworks or Babelian confusion? Government and Opposition*, vol. 44, pp. 321-340.

Norris, P. (2000). *A virtuous circle. Political communications in Post industrial Societies*. Cambridge, Cambridge University Press.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa, Gradiva – Publicações, Lda.

Ranney, A. (2001). *Governing: An Introduction to Political Science*. New York, Prentice-Hall.

Santos Silva, A. (2007). *A hetero-regulação dos meios de comunicação social. Comunicação e Sociedade*, vol. 11, pp. 15-27.

Santana-Pereira, J. (2015). *Eleições em tempos de crise: austeridade, troica, e a derrota anunciada do PS nas legislativas de 2011. In As eleições legislativas no Portugal Democrático (1975-2015)*. Lisboa, Assembleia da República, pp. 257-270.

Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.

Serra, P. (2003). *A televisão e a visibilidade como variável estética. Contemporânea. Revista de Comunicação e Cultura*, n.º 1, Universidade Federal da Bahia, Brasil, pp. 9-25.

Severino, A. J. (2007). *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo, Cortez Editora.

Vargues, I. N. (2007). *Tesoura, rolha e lápis: os tempos de censura e do combate pelas liberdades de expressão e de imprensa em Portugal*. Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.

## Legislação

Constituição da República Portuguesa, 7.<sup>a</sup> Revisão (aprovada pela Lei n.º 1/2005, de 12 de Agosto) (2016). Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República.

Decreto-lei n.º 84-D/75 de 26 de Fevereiro: Tratamento jornalístico que deve ser dado às candidaturas.

Lei n.º 71/78 de 27 de Dezembro: Criação da Comissão Nacional de Eleições.

Lei n.º 14/79 de 16 de Maio: Lei Eleitoral da Assembleia da República.

Lei n.º 58/90, de 7 de Setembro: Regime da actividade de televisão.

Lei n.º 9/91, de 9 de abril (e suas alterações): Estatuto do Provedor de Justiça.

Lei orgânica n.º 1/2001 de 14 de Agosto: Lei eleitoral dos órgãos das Autarquias Locais.

Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro: Cria a ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social.

Lei n.º 72-A/2015 de 23 de Julho: Estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral, regula a propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial.

Miguéis, J., Luís, C., Almeida, J., Lucas, A., Rodrigues, I., Almeida, M. (2015). *Lei eleitoral da Assembleia da República anotada e comentada*. Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda e Comissão Nacional de Eleições.

## Fontes electrónicas

Assembleia da República. *Resultados eleitorais*. Retirado de <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/ResultadosEleitorais.aspx>. Data de acesso: 19 de Abril de 2018.

Assembleia da República. *Resultados eleitorais anteriores*. Retirado de <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/ResultadosEleitoraisAnteriores.aspx>. Data de acesso: 19 de Abril de 2018.

Assembleia da República (2015). *Actividade parlamentar*. Retirado de <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=38291>. Data de acesso: 15 de Setembro de 2018.

Canal Parlamento. *Audição da Associação Portuguesa de Imprensa a 9 de Junho de 2015 na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*. Retirado de [20150609cacdlg\\_api.wmv](#) Data de acesso: 15 de Setembro de 2018.

Canal Parlamento. *Audição da Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social a 9 de Junho de 2015 na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*. Retirado de [20150609cacdlg\\_cpmcs.wmv](#) Data de acesso: 15 de Setembro de 2018.

Canal Parlamento. *Audição da Plataforma dos Media Privados a 9 de Junho de 2015 na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*. Retirado de [20150609cacdlg\\_pmp.wmv](#) Data de acesso: 15 de Setembro de 2018.

Canal Parlamento. *Audição do Sindicato dos Jornalistas a 9 de Junho de 2015 na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*. Retirado de [20150609cacdlg\\_sj.wmv](#) Data de acesso: 15 de Setembro de 2018.

Canal Parlamento. *Audição do Grupo de directores editoriais a 9 de Junho de 2015 na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*. Retirado de [20150609cacdlg\\_tarde.wmv](#) Data de acesso: 15 de Setembro de 2018.

Comissão Nacional de Eleições (2005). *Comunicado. Tratamento jornalístico discriminatório nos órgãos de comunicação social*. CNE. Retirado de [www.cne.pt](#). Data de acesso: 28 de Dezembro de 2015.

Comissão Nacional de Eleições (2009). *Comunicado oficial da CNE. Tratamento jornalístico não discriminatório. Eleição para a Assembleia da República de 27 de Setembro de 2009*. CNE. Retirado de [www.cne.pt](#). Data de acesso: 28 de Dezembro de 2015.

Comissão Nacional de Eleições (2009). *Comunicado oficial da CNE. Tratamento jornalístico não discriminatório. Eleição para os órgãos das Autarquias Locais de 11 de Outubro de 2009*. CNE. Retirado de [www.cne.pt](#). Data de acesso: 28 de Dezembro de 2015.

Comissão Nacional de Eleições (2011). *Comunicado oficial da CNE. Tratamento jornalístico não discriminatório. Eleição para a Assembleia da República de 5 de Junho de 2011*. CNE. Retirado de [www.cne.pt](#). Data de acesso: 28 de Dezembro de 2015.

Comissão Nacional de Eleições (2012). *Tratamento jornalístico das candidaturas - AR 2011*. Retirado de [http://www.cne.pt/news/tratamento-jornalistico-das-candidaturas-ar-2011\\_3468](http://www.cne.pt/news/tratamento-jornalistico-das-candidaturas-ar-2011_3468) Data de acesso: 11 de Setembro de 2018.

Comissão Nacional de Eleições (2013). *Comunicado oficial da CNE. Eleições gerais para os Órgãos das Autarquias Locais de 29 de Setembro de 2013. Tratamento jornalístico não discriminatório e proibição de realização de propaganda política através de meios de publicidade comercial*. CNE. Retirado de [www.cne.pt](#). Data de acesso: 28 de Dezembro de 2015.

Comissão Nacional de Eleições (2013). *Comunicado Oficial da CNE - Tratamento jornalístico das candidaturas*. Retirado de [http://www.cne.pt/news/comunicado-oficial-da-cne-tratamento-jornalistico-das-candidaturas\\_4015](http://www.cne.pt/news/comunicado-oficial-da-cne-tratamento-jornalistico-das-candidaturas_4015). Data de acesso: 11 de Setembro de 2018.

Comissão Nacional de Eleições (2015). *Mapa geral das candidaturas apresentadas por candidatura e por círculo e número de candidatos efectivos*. Retirado de [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/ar2015\\_mapa\\_geral\\_candidaturas\\_apresentadas.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/ar2015_mapa_geral_candidaturas_apresentadas.pdf). Data de acesso: 20 de Agosto de 2018.

*Diário Económico* (2015). *Directores editoriais assinam carta de princípios “Pela liberdade de Informação”*. Retirado de [http://economico.sapo.pt/noticias/directores-editoriais-assinam-carta-de-principios-pela-liberdade-de-informacao\\_217342.html](http://economico.sapo.pt/noticias/directores-editoriais-assinam-carta-de-principios-pela-liberdade-de-informacao_217342.html). Data de acesso: 4 de Janeiro de 2016.

*Diário de Notícias* (2011). *Partidos sem assento parlamentar com direito a debates e entrevistas*. Retirado de <https://www.dn.pt/dossiers/politica/outros-partidos---campanha-eleitoral-2011/noticias/interior/partidos-sem-assento-parlamentar-com-direito-a-debates-e-entrevistas-1845862.html> Data de acesso: 22 de Setembro de 2018.

*Diário de Notícias* (2015). *Lei anacrónica? É apenas “muita confusão” na interpretação*. Retirado de <https://www.dn.pt/politica/interior/lei-anacronica-e-apenas-muita-confusao-na-interpretacao--4548015.html>. Data de acesso: 22 de Setembro de 2018.

*Diário de Notícias* (2011). *Calendário dos debates televisivos para as legislativas*. Retirado de <https://www.dn.pt/portugal/interior/calendario-dos-debates-televisivos-para-as-legislativas-1846374.html>. Data de acesso: 7 de Julho de 2018.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social. *Deliberação do Conselho Regulador da ERC n.º 118/2013. Proposta à Assembleia da República de medida legislativa sobre debates eleitorais, nos termos do artigo 25.º dos Estatutos da ERC*. Retirado de [www.erc.pt](http://www.erc.pt) Data de acesso: 25 de Janeiro de 2018.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2016). *Relatório de Atividades e Contas 2015*. Lisboa, ERC. Retirado de [http://www.erc.pt/documentos/Relatorios/ERC\\_Relatorio\\_de\\_Atividades\\_e\\_Contas\\_2015\\_Volume3/ERC\\_RAeC\\_2015/assets/basic-html/page1.html](http://www.erc.pt/documentos/Relatorios/ERC_Relatorio_de_Atividades_e_Contas_2015_Volume3/ERC_RAeC_2015/assets/basic-html/page1.html). Data de acesso: 10 de Setembro de 2018.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2009). *Directiva n.º 2/2009*. Retirado de <http://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OiJtZWRpYS9k-ZWNpc29lcY9vYmplY3RvX29mZmxpbmUvMTQyNC5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvIjtzOjE1OiJkaXJlY3RpdmEtMjIwMDkiO30=/directiva-22009> Data de acesso: 23 de Agosto de 2018

*Expresso* (2013). *Lei de 1975 obriga a missão impossível*. Retirado de <http://expresso.sapo.pt/politica/lei-de-1975-obriga-a-missao-impossivel=f829784>. Data de acesso: 19 de Abril de 2018.

*Expresso* (2015). *Há "muita tensão e confusão" sobre a lei da cobertura jornalística das eleições*. Retirado de <https://expresso.sapo.pt/politica/2015-05-04-Ha-muita-tensao-e-confusao-sobre-a-lei-da-cobertura-jornalistica-das-eleicoes-#gs.90muj9g> Data de acesso: 19 de Setembro de 2018.

*Expresso* (2015). *Os debates políticos mais vistos em Portugal*. Retirado de <https://expresso.sapo.pt/dossies/diario/2015-07-31-Os-debates-politicos-mais-vistos-em-Portugal#gs.Tkb-RIN4>. Data de acesso: 18 de Agosto de 2018.

*Jornal Económico* (2015). *Cavaco Silva diz que mudava a “anacrónica” lei das campanhas eleitorais*. Retirado de <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/cavaco-silva-diz-que-mudava-a-anacronica-lei-das-campanhas-eleitorais-19842>. Data de acesso: 22 de Setembro de 2018.

*Observador* (2015). *Afinal, que debates vamos ter nas legislativas?* Retirado de <https://observador.pt/2015/08/21/afinal-que-debates-vamos-ter-nas-legislativas/> Data de acesso: 18 de Agosto de 2018.



*Observador* (2015). *Debates televisivos. Passos só quer um duelo com Costa*. Retirado de <https://observador.pt/2015/07/28/debates-televisivos-passos-so-quer-um-duelo-com-costa/>

Data de acesso: 18 de Agosto de 2018.

Provedor de Justiça (2011). *Posição do Provedor sobre debates no período eleitoral*. Retirado de <http://www.provedor-jus.pt/?idc=35&idi=367>. Data de acesso: 1 de Setembro de 2018.

Provedor de Justiça (2015). *Relatório à Assembleia da República 2015*. Retirado de <http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=16128>. Data de acesso: 12 de Setembro de 2018.

*Público* (2015). *Cavaco considera lei das campanhas a mais anacrónica que existe*. Retirado de <https://www.publico.pt/2015/05/03/politica/noticia/cavaco-considera-lei-das-campanhas-a-mais-anacronica-que-existe-1694440>. Data de acesso: 19 de Abril de 2018.

*Público* (2013). *Televisões não farão cobertura da campanha eleitoral autárquica*. Retirado de [www.publico.pt/2013/09/09/politica/noticia/televisoes-nao-farao-cobertura-da-campanha-eleitoral-autarquica-1605334](http://www.publico.pt/2013/09/09/politica/noticia/televisoes-nao-farao-cobertura-da-campanha-eleitoral-autarquica-1605334). Data de acesso: 22 de Setembro de 2018.

*Público* (2015). *Cavaco considera lei das campanhas “a mais anacrónica que existe”*. Retirado de <https://www.publico.pt/2015/05/03/politica/noticia/cavaco-considera-lei-das-campanhas-a-mais-anacronica-que-existe-1694440>. Data de acesso: 22 de Setembro de 2018.

*Público* (2015). *PSD, CDS e PS enterram proposta polémica de cobertura da campanha*. Retirado de <https://www.publico.pt/2015/04/24/politica/noticia/costa-rejeita-proposta-para-cobertura-das-campanhas-que-ps-apoiou-1693562> Data de acesso: 20 de Setembro de 2018.

RTP (2013). *CNE nega acordo com regulador da comunicação social sobre debates eleitorais*. Retirado de [https://www.rtp.pt/noticias/economia/cne-nega-acordo-com-regulador-da-comunicacao-social-sobre-debates-eleitorais\\_n659345](https://www.rtp.pt/noticias/economia/cne-nega-acordo-com-regulador-da-comunicacao-social-sobre-debates-eleitorais_n659345). Data de acesso: 11 de Setembro de 2018.

RTP (2015). *A independência da justiça*. Retirado de <https://www.rtp.pt/play/p1772/e206683/Pros-e-Contras>. Data de acesso: 20 de Setembro de 2018.

Sol (2011). *Televisões generalistas emitem oito debates com MEP*. Retirado de <https://sol.sapo.pt/artigo/20731/televisoes-generalistas-emitem-oito-debates-com-mep>. Data de acesso: 22 de Setembro de 2018.

Supremo Tribunal de Justiça (2003). *Acórdão de 6 de Fevereiro de 2003. Processo 91/12.1Y-FLSB.S2*. Retirado de <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/5242b0308a9ee9ed80257ac9004225cf?OpenDocument> Data de acesso: 2 de Setembro de 2018.

Supremo Tribunal de Justiça (2003). *Acórdão de 13 de Março de 2003. Processo 03P254*. Retirado de <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/8bb57b9b3cd4512e80256d040027f601?OpenDocument> Data de acesso: 2 de Setembro de 2018.

Supremo Tribunal de Justiça (2006). *Acórdão de 6 de Julho de 2006. Processo 90/12.3Y-FLSB*. Retirado de <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/eda9711d3ec1b4880257ac200420f3a?OpenDocument>. Data de acesso: 2 de Setembro de 2018.

Supremo Tribunal de Justiça (2007). *Acórdão de 4 de Outubro de 2007. Processo 07P0809*. Retirado de <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/3f3fae12a87ab8da80257378002edd76?OpenDocument>. Data de acesso: 2 de Setembro de 2018.

Tribunal Constitucional. *Partidos registados e suas denominações, siglas e símbolos*. Retirado de <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/partidos.html>. Data de acesso: 19 de Abril de 2018.

Tribunal Constitucional (1989). *Acórdão n.º 438/89*. Retirado de <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19890438.html>. Data de acesso: 2 de Setembro de 2018.

Tribunal Constitucional (2011). *Acórdão n.º 391/2011*. Retirado de <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110391.html>. Data de acesso: 2 de Setembro de 2018.

zap.aeiou.pt (2015). *Sousa Tavares e Octávio Ribeiro trocam insultos no Prós e Contras*. Retirado de <https://zap.aeiou.pt/sousa-tavares-e-octavio-ribeiro-trocam-insultos-no-pros-e-contras-82656>. Data de acesso: 20 de Setembro de 2018.

# ANEXOS

## **Anexo 1 — Guião de entrevista no âmbito da dissertação de mestrado em Ciência Política intitulada «Funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal: estudo comparativo das eleições legislativas de 2011 e 2015»**

**Objectivo geral:** Identificar e analisar a funcionalidade do novo regime jurídico que regula a cobertura jornalística em período eleitoral.

**Nome:**

**Função:**

**Entidade:**

**Data:**

1. Como caracteriza, em geral, a evolução dos media na democracia portuguesa?
2. Qual a sua opinião sobre o acesso dos partidos aos órgãos de comunicação social, designadamente, à televisão em período de campanha eleitoral?
3. Qual a sua opinião sobre a solução legal encontrada pelo legislador, relativamente, ao pluralismo e diversidade de candidaturas?
4. Qual a sua opinião sobre a forma como os órgãos de comunicação social asseguram o respeito pelos princípios de igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas em período de campanha eleitoral?
5. E em período eleitoral?

6. Qual a sua opinião sobre a forma como a actual solução legal concilia os princípios de igualdade de tratamento e de liberdade editorial no quadro geral da liberdade de imprensa (direito de informar e o direito de ser informado)?
7. Na sua opinião, os partidos sem assento parlamentar devem ou não participar dos debates televisivos?
8. Qual a sua opinião sobre o número de debates realizados com os partidos com assento parlamentar no esclarecimento dos cidadãos em período eleitoral?
9. Conhece a Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral e que revogou o Decreto-lei n.º 84-D/75? Se sim, qual a sua opinião sobre a formulação da Lei n.º 72-A/2015, encontra-se adequada à realidade nacional dos órgãos de comunicação social?
10. Qual a sua opinião sobre a alteração legislativa de revogar o Decreto-lei n.º 84-D/75, sobre o tratamento jornalístico, e aprovar a Lei n.º 72-A/2015, que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral, à luz da reconfiguração do espaço dos órgãos de comunicação social?
11. Na sua opinião o contexto nacional de 2015 — vésperas de eleições legislativas e presidenciais — teve influencia ou não na revogação do Decreto-lei n.º 84-D/75 sobre o tratamento jornalístico e a aprovação da Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral? Como?
12. Tem ideia das principais diferenças entre os dois quadros legais, designadamente, o Decreto-lei n.º 84-D/75 sobre o tratamento jornalístico e a aprovação da Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral?
13. Relativamente aos debates, na televisão e na rádio, tem ideia de quais são as principais diferenças entre 2011 (Decreto-lei n.º 84-D/75) e 2015 (Lei n.º 72-A/2015)?

14. E quais as principais semelhanças?
15. O artigo 13.º (obrigação de revisão) refere que a lei deveria ser revista ao fim de um ano em funcionamento, mas tal não aconteceu. Considera necessária a sua revisão? Porquê?
16. Tem propostas?
17. Na sua opinião qual foi a razão de esta revisão não ter sido realizada?

**Anexo 2 — Entrevista no âmbito da dissertação de mestrado em Ciência Política intitulada «Funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal: estudo comparativo das eleições legislativas de 2011 e 2015»**

**Objectivo geral:** Identificar e analisar a funcionalidade do novo regime jurídico que regula a cobertura jornalística em período eleitoral.

**Nomes:** Senhor Juiz Conselheiro Dr. José Soreto de Barros; Senhor Dr. João Almeida; Senhor Dr. Jorge Miguéis e Senhora Dra. Ilda Rodrigues

**Funções:** Presidente, Membros da Direcção e Coordenadora de Serviços

**Entidade:** Comissão Nacional de Eleições (CNE)

**Data:** 19 de Setembro de 2018



Considerações iniciais:

*É importante clarificar que, durante o processo eleitoral, existem dois tipos de entidades com actividade política que convém não misturar; e a lei às vezes mistura. São os partidos políticos, as organizações políticas, e as candidaturas. E aquilo que a Constituição e a lei visam é que a igualdade seja assegurada às candidaturas. Elas podem ser propostas por partidos políticos isoladamente ou em coligação e nalguns casos por grupos de cidadãos, etc. Mas só têm os direitos protegidos, e agora poucos, por serem candidaturas. Não podemos pôr em pé de igualdade, em período eleitoral (fora do período eleitoral é outra coisa), um partido político que não apresenta candidatura com os partidos políticos que apresentam candidaturas. Aliás, no plano eleitoral, o partido político que não apresenta candidatura está proibido de intervir, porque a partir da data da marcação de qualquer eleição ou referendo é proibida toda a propaganda política através de meios de publicidade comercial. Portanto, há limitações, mais do que outra coisa. Pode-se exprimir livremente etc., mas está limitado e não está protegido. Por exemplo, é crime destruir propaganda eleitoral. Quem não se candidata não faz propaganda eleitoral e portanto a sua propaganda se for destruída não é crime. É crime de danos, ou crime comum, mas não é crime eleitoral. Portanto, esta distinção é fundamental.*

*A nossa opinião sobre as alterações que foram feitas é que nada tinha a ver com o facto de ser ou não necessário ou vantajoso haver actualização do regime jurídico então existente, aliás já tivemos ocasião de expressar que ainda hoje sem que ninguém se incomode com isto há leis a regular direitos fundamentais mais antigas do que a lei que regulava o tratamento jornalístico como por exemplo o direito de reunião e de manifestação. E que ninguém toca porque às tantas para fazer alguma coisa, ainda sai pior. A nossa opinião é que o regime estava francamente desactualizado nas suas referências objectivas, mas que nos permitiu ao longo dos anos, fazer sempre as adaptações necessárias para conformar o articulado existente com a realidade que mudava. Por exemplo, a actual lei veio acolher algumas referências às redes sociais e outras que foram sempre plasmadas nas nossas deliberações em sede de aplicação da lei antiga apesar de não haver uma letra sobre isso. São coisas que quando o legislador a fez nem sequer imaginava que iria acontecer. Não é?*

*Nem sequer havia imprensa privada, quer dizer havia, mas era marginal.*

*Há um facto que espoleta toda uma polémica pública mal dirigida. E o facto é simples. A certa altura uma candidatura que se vinha sistematicamente queixando, em todos os processos eleitorais, de tratamento discriminatório pela comunicação social à sombra daquela lei, depois de quase nos insultarem mais do que uma vez. Dissemos que fazíamos o que podíamos, mas se quiser fazer mais pode apresentar queixa ao Ministério Público. E foi. E o tribunal julgou nos termos que estava na lei sem ponderar se era ou não era oportuno. Numa quinta-feira antes de uma eleição disse o que estas estações de televisão fizeram foi uma discriminação objectiva desta candidatura e amanhã que é sexta-feira põem lá esta candidatura a debater com toda a gente o tempo que for necessário para ela ser tratada por igual. E isto espoletou todo aquele processo em que fomos muito enlameados e muito maltratados por pessoas que conheciam e diziam coisas que não era verdade. Nós sempre entendemos que o regime anterior nunca impôs tratamento igualitário de candidaturas, nunca. O regime anterior o que fazia e está plasmado nas leis eleitorais para outras coisas era que a diferenciação entre candidaturas, nomeadamente, para efeitos de cobertura noticiosa só podia ter por base a dimensão da candidatura, o nível de actividade da candidatura e não quaisquer outros critérios. O resultado que uma candidatura teve na eleição anterior vale zero para o processo eleitoral actual, a não ser assim quem está no poder fica lá sempre. Não é isso que está na Constituição, não é isso que está nas leis. E aquilo que em geral, todos os directores de informação, entendiam que valia, era o critério jornalístico que eles aplicam fora dos períodos eleitorais que é o da relação ao peso eleitoral. Ou então ao facto extravagante, que é hiperpotenciado quando se simpatiza com a candidatura e é anulado e escondido quando não se simpatiza com a candidatura. De facto, nós nunca tomámos nenhuma posição que obstaculizasse o exercício da liberdade de imprensa quando se tratava de construir notícias que não tivessem a ver com a actividade das candidaturas enquanto tal. Um exemplo triste. Faleceu Sousa Franco em plena campanha eleitoral, teve minutos incontáveis de televisão, na rádio, notícias e muito bem. E ninguém disse que estavam a ser discriminadas candidaturas, porque aquilo era de facto o exemplo típico de uma notícia que não tem a ver com a actividade das candidaturas propriamente dita. O que a lei anterior pretendia era que a actividade noticiosa que se propusesse divulgar*

*a actividade das candidaturas devia respeitar a igualdade de tratamento delas, e ter uma correspondência com o grau e a importância da própria actividade desenvolvida e não mais nenhum critério deveria interferir nisto. Contra ao que se dizia, por outro lado, a lei também previa que em igual espaço, em igual tempo, e depois adaptada à televisão, cada um dos meios de comunicação social tinha o direito de ter um espaço de opinião onde este critério não era para ser seguido, era o espaço de liberdade minimamente delimitada, mas a limitação era esta, nesse espaço de opinião não podia haver posições que sistematicamente promovessem uma candidatura ou atacassem outra. Mas de facto eram livres de escolher. Havia um balanço muito bem conseguido entre o que era dar notícia às pessoas que precisam disso, do que propõe cada candidatura, por um lado, e por outro, um espaço de expressão de opinião que podia beneficiar mais uma ou outra. Não podia era ser, sistematicamente, como o caso do Jornal da Madeira, para quem estava no poder e todos os outros silenciados.*

*Portanto, o que a actual lei vem consagrar foi algo de duvidoso. Foi duvidoso em termos meramente formais, porque de facto veio alterar matéria nuclear (que a própria Constituição regula) de leis eleitorais. A Constituição diz que as candidaturas têm que ter igualdade de oportunidades e de acção. Não podia ser uma lei ordinária aprovada por uma maioria simples que alterasse as regras sobre essa matéria e fê-lo. Pela primeira vez, para todo o período eleitoral a lei consagra que um dos direitos fundamentais se sobrepõe e engula os outros todos. A liberdade de imprensa instituído como o único princípio democrático existente que anula completamente o direito à informação e a liberdade de informar e o direito de informar, porque passa a ser o critério único, indeterminado, subjectivo, variável de órgão de comunicação social para órgão de comunicação social. Entre isto e a igualdade de tratamento vai todo um universo. O legislador agiu com sofisma, ao plasmar na lei que os tempos de antena garantem o esclarecimento dos cidadãos. E fê-lo por uma razão, que é uma razão que é absoluta, há eleições em que a maior parte das candidaturas não pode não ter direito a tempos de antena. Essencialmente, por isso. Podíamos dizer um dia com todos a falar está a igualdade feita. É uma fraude, mas ao menos correspondia à verdade. Em eleições autárquicas, apenas as candidaturas que simultaneamente se apresentem à Câmara e à Assembleia Municipal é que têm direito de antena. As outras todas não têm. Onde é que está garantido a igualdade para essas?*

*Em resultado da aplicação desta lei tivemos até hoje conhecimento de dois casos de censura/condenação/admoestação, sem outras consequências, muito pequenos que não tinham força para responder, julgo eu. Nesta lei fomos chamados a fazer uma coisa impossível. Em 48 horas proferir um parecer sobre as queixas que nos forem apresentadas para depois reencaminhar para ERC. Creio que toda gente percebe o que se retira desta leitura e acho que ninguém fixa a um órgão colegial 48 horas para fazer o quer que seja. Porque para o órgão colegial, que a lei diz que só funciona em plenário, é preciso convocar e pôr na ordem de trabalhos, a menos que se aja à margem da lei. Por isso mesmo, aprovamos um parecer-tipo que enviamos todas as vezes. E o nosso parecer-tipo é muito simples, lembra à ERC que apesar de todos os princípios que defende, a Constituição continua a dizer que as candidaturas têm de ser tratadas por igual e cada uma das leis eleitorais continua a dizer que é proibido discriminar as candidaturas e não excepciona os órgãos de comunicação social. É só isto. Não há sanções.*

1. Como caracteriza, em geral, a evolução dos media na democracia portuguesa?

*Resposta: Com relação aos processos eleitorais, com o devido respeito os media tiveram sempre uma postura pouco simpática. A lei sempre previu e acomete-nos a nós essa função que todos os media se o fizessem, declarassem, quisessem registar qual era o sentido em que intervinham na cobertura da campanha eleitoral. Nenhum o fez, ou melhor fez um. Uma vez, a Capital. Declarou publicamente. E então, o que eu ouvia entre jornalistas era: pois, pois declarou que tomava partido por uma e fechou logo a seguir. E portanto, com esse pretexto, tomam partido, mas não declaram. Foi um processo vergonhoso. De desonestidade intelectual. E incumprimento da lei. Por isso mesmo essa norma foi revogada com a nova lei. E não se regista em lado nenhum. Toma-se partido, mas não se diz a ninguém. Houve um papel positivo, apesar de tudo. Sobretudo enquanto se ia conseguindo pressionar para que houvesse uma cobertura aceitável ou em condições de igualdade relativa entre as candidaturas. A partir daí a sensação que nos parece, pelas queixas dos cidadãos e por aquilo que nós vemos é que de facto os meios de comunicação social tomam partido, e se não tomam partido, exactamente, por uma candidatura tomam partido por blocos de candidaturas de forma a prejudicar, obviamente, outras e isto é de facto desonesto. É desonesto até porque um grupo de cidadãos*

*acabam por ter mais votos do que qualquer outro. O princípio de captação/criação de voto acaba aqui. Porque quem consegue, não se candidatando, condicionar as opções de quem vai votar é de facto uma coisa... No entanto é bom saber que ele é majoritário nos países da União Europeia. São raros e nem sei se havia algum país com um sistema tão equilibrado como o nosso. Há recomendações do Conselho da Europa no sentido de se aproximar do sistema que nós tínhamos, mas onde não for possível, ao menos que ele seja implementado nos órgãos de comunicação social públicos se os houver. E nós, como sempre, para sermos modernos e avançados, recuamos.*

2. Qual a sua opinião sobre o acesso dos partidos aos órgãos de comunicação social, designadamente, à televisão em período de campanha eleitoral?

*Resposta: A nossa preocupação é sobre os partidos que apresentem candidaturas, ou melhor às candidaturas, mais do que qualquer outra coisa. São essas que são relevantes em período eleitoral em geral. Os outros partidos, tendo opinião fazem ruído, não estão na corrida e gritam de fora. E a questão da igualdade de tratamento e a igualdade de acesso que é prevista na Constituição é para as candidaturas. Eu creio que o acesso das candidaturas, particularmente, à televisão, neste momento está fortemente condicionada por critérios editoriais que não são os critérios da Constituição nestas matérias e desta lei. E o que é preocupante é que esses mesmos critérios são invocados pelo operador de serviço público que para além dos deveres gerais de isenção tem aquele especificamente previsto nas leis eleitorais de isenção e neutralidade face a todas as candidaturas. E portanto tem comportamentos que são susceptíveis de serem entendidos como violando gravemente esse dever que é igual ao dos funcionários públicos em geral e dos órgãos da administração.*

3. Qual a sua opinião sobre a solução legal encontrada pelo legislador, relativamente, ao pluralismo e diversidade de candidaturas?

*Resposta: Não estão inteiramente assegurados pela solução. Se houver um esforço nesse sentido, concerteza que se consegue. Aliás quando se discutia toda esta problemática e se preparava a alteração da lei houve umas eleições em que ouvíamos clamar todos os dias com cen-*

*tenas de candidaturas a autarquias por aqui por acolá, não é possível a cobertura. E o Porto Canal fez um programa exemplar com que pode cobrir tudo e todos. Há um problema também nesta lei, porque, acho, inclui no tratamento jornalístico duas formas não jornalísticas, que são a entrevista e o debate. É que isso não tem nada a ver com tratamento jornalístico.*

4. Qual a sua opinião sobre a forma como os órgãos de comunicação social asseguram o respeito pelos princípios de igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas em período de campanha eleitoral?

*Resposta: Não estão. Com esta lei não estão. Estão assegurados pelas leis eleitorais, só não têm sanções. A lei define um período de campanha eleitoral, que por nós foi sempre entendida, e não só por nós, mas pelo Tribunal Constitucional, como um período específico que o Estado põe à disposição das candidaturas meios adicionais de campanha, mas considera que todo o período eleitoral é de campanha eleitoral em sentido lato, e que os princípios de protecção da propaganda, de igualdade, se devem estender. Aliás há uma lei, uma lei extravagante e que não foi revogada, que estende os princípios que norteiam a campanha eleitoral desde a data que é marcada a eleição. Esta outra lei sem revogar aquela, vem dizer que há dois períodos. Aliás, os jornalistas sempre andaram com essa, foi uma criação jornalística que ficou plasmada numa lei extravagante qualquer que contraria outras que existem. Não se sabe. Que regula matérias diferentes.*

*Resposta: Eu acho que distinguia entre o que é o pluralismo e a igualdade. Pode garantir-se o pluralismo sem assegurar a igualdade de tratamento ainda que relativo.*

*Resposta: Normalmente, os critérios fora dos períodos eleitorais são de pluralismo, são uma relação medida pelos directores de informação, julgo eu, ou por alguém com eles, que a relação entre o peso de cada um.*

5. E em período eleitoral?

*Resposta: No período eleitoral é garantir que todas as candidaturas têm igual direito que seja coberta a sua mensagem. Porque quem tem zero, como o PAN, pode eleger um deputado*

*não é? E senão for assim o PAN nunca elege mais nenhum. Como é que resolvem o problema de introduzir os resultados anteriores para quem se candidata pela primeira vez. Não tem direito a cobertura sequer.*

6. Qual a sua opinião sobre a forma como a actual solução legal concilia os princípios de igualdade de tratamento e de liberdade editorial no quadro geral da liberdade de imprensa (direito de informar e o direito de ser informado)?

*Resposta: Constrange o núcleo essencial dos outros direitos. A liberdade de imprensa ao permitir que quem a exerce escolha quem tem direito a transmitir a sua mensagem e que mensagem tenho direito de ouvir constrange o núcleo essencial destes dois direitos.*

7. Na sua opinião, os partidos sem assento parlamentar devem ou não participar dos debates televisivos?

*Resposta: Se são candidaturas, sim. Não me interessa se tem assento parlamentar ou se não tem. Tem igual direito. Se há debates, debatem como todos os outros, se há entrevistas são entrevistados como todos os outros, se fazem uma arruada a cobertura que merecem é a mesma que qualquer outra arruada, eventualmente, uma é com 10 mil pessoas e leva mais umas imagens e aquela é só com 100 leva menos.*

8. Qual a sua opinião sobre o número de debates realizados com os partidos com assento parlamentar no esclarecimento dos cidadãos em período eleitoral?

*Resposta: Depende. Sem pensar no número de candidaturas e não é pensável também sem pensar no tipo de debates organizados. Porque podem ser organizados das mais variadas formas. Numa situação ideal dir-se-ia que que era melhor era conseguir conciliar as temáticas essenciais que preocupam a população com alguma visibilidade de pessoas capazes daquelas áreas, das várias candidaturas que se confrontassem. Isto tende a não ser assim. É restringir a um qualquer tema e sobretudo fazer uma luta de galos. Há perspectivas políticas respeitáveis que na prática reduzem todo o processo político a isso mesmo. Escolher quem é*



*o melhor Ronaldo que temos. Há outra que não. Isto é tudo legítimo. O que não é legítimo é prevalecer uma sobre todas as outras.*

9. Conhece a Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral e que revogou o Decreto-lei n.º 84-D/75? Se sim, qual a sua opinião sobre a formulação da Lei n.º 72-A/2015, encontra-se adequada à realidade nacional dos órgãos de comunicação social?

*Resposta: É a que lhes serve. Foi aquela que impuseram. Porque inclusivamente fizeram greve de cobertura jornalística. E ganharam. E isto não é tão pouco importante para as pessoas como eles acham.*

10. Qual a sua opinião sobre a alteração legislativa de revogar o Decreto-lei n.º 84-D/75, sobre o tratamento jornalístico, e aprovar a Lei n.º 72-A/2015, que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral, à luz da reconfiguração do espaço dos órgãos de comunicação social?

*Resposta: Essa reconfiguração foi um pretexto. E um pretexto mal amanhado. Muitas das normas da defunta lei acabaram por ser repescadas e copiadas de forma atabalhoada para a nova lei. E o pretexto foi só para instituir liberdade editorial como expressão da liberdade de imprensa prevalecesse sobre tudo mais. Entretanto esta lei tem uma inovação interessante que não a ver com a cobertura jornalística e que nos deu muito trabalho nas últimas eleições autárquicas. Porque até lá ninguém se tinha apercebido do alcance da norma. Foi pela primeira vez instituído a proibição de publicidade institucional durante os períodos eleitorais desde que são marcadas eleições. Com umas exceções que a lei prevê que é lógico. E isto esteve adormecido, rebentou de repente em eleições autárquicas com centenas de queixas de cidadãos a verem que através da publicidade institucional alguém estava a promover-se a si próprio, um candidato ou a promover uma candidatura que apoiava e toda a gente sabia. Foi uma inovação. O Decreto-lei n.º 84-D/75 tinha duas limitações essenciais que a experiência histórica mostrou que nunca impediram que fosse utilizado bom senso. A primeira é que foi feita quando não havia rádio nem televisão privadas, mas aquilo não impediu que funcionas-*



*se durante este tempo. Os conceitos eram sãos, honestos. Houve coisas que caíram em desuso. Nunca ninguém condenou um director de informação com três dias de cadeia. Isto foi tudo esborado.*

11. Na sua opinião o contexto nacional de 2015 — vésperas de eleições legislativas e presidenciais — teve influencia ou não na revogação do Decreto-lei n.º 84-D/75 sobre o tratamento jornalístico e a aprovação da Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral? Como?

*Resposta: Sim, influenciou. Aliás apareceram logo protestos e queixas porque a forma como as pessoas e as candidaturas viam a cobertura da campanha tinha-se tornado mais gravosas em termos discriminatórios do que anteriormente. Às vezes são pequenas nuances. Um candidato afastado, outro silenciado. Como foi o caso do PNR. Tivemos de enviar para o Ministério Público o procedimento sobre um órgão de comunicação social porque se lembrou de silenciar o PNR. Não temos culpa de o Tribunal Constitucional o tenha registado. Tem de ser tratado como os outros. Por exemplo a tentativa quase histórica de promover debates entre os candidatos a primeiro-ministro anula fortemente. Em tempos o STJ num Acórdão sobre o recurso de uma coima que nós aplicámos pronunciou-se mais ou menos desta forma: Silenciar uma candidatura nos tempos actuais e nestes meios de comunicação social é o mesmo que condená-la a não existir. Ela só existe para os vizinhos. A expressão é mediática.*

*Resposta: E o STJ ainda adiantou outra coisa, é que se não pudessem garantir o tratamento igual o melhor era não cobrir nada. Porque ninguém é obrigado a cobrir e não se faz jornalismo de sofá, só publica o que me chega, não.*

12. Tem ideia das principais diferenças entre os dois quadros legais, designadamente, o Decreto-lei n.º 84-D/75 sobre o tratamento jornalístico e a aprovação da Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral?

*Resposta: Enquanto o primeiro prescrevia a igualdade relativa de tratamento das candidaturas em função do nível e da qualidade da sua intervenção apenas enquanto candidaturas, o*

*segundo faz prevalecer quase sempre o critério editorial e beneficia os partidos que têm assento parlamentar.*

13. Relativamente aos debates, na televisão e na rádio, tem ideia de quais são as principais diferenças entre 2011 (Decreto-lei n.º 84-D/75) e 2015 (Lei n.º 72-A/2015)?

*Resposta: A diferença não foi tão descomunal como possa parecer. Houve este acentuar do debate entre os potenciais vencedores que, anteriormente, não aparecia de forma tão expressiva, mas houve sempre todas as tentativas de transformar tudo isto numa luta de galos entre dois que podiam ganhar, porque isto é que dá audiências. Exclusivamente, isso. Há pessoas condenadas a ganhar. Acentuou-se o tom e acentuou-se com a certeza da impunidade porque antes, quando isso se excedia levava a nossa censura. Mesmo que não desse mais nada, dava duas coisas. Uma era feio e a outra é que passavam muitas horas a correr para o Ministério Público para serem ouvidos e depois aquilo ser arquivado, mas perdiam muitas horas daquele precioso tempo.*

14. E quais as principais semelhanças?

*Resposta: Réplica incluída no ponto anterior.*

15. O artigo 13.º (obrigação de revisão) refere que a lei deveria ser revista ao fim de um ano em funcionamento, mas tal não aconteceu. Considera necessária a sua revisão? Porquê?

*Resposta: Eu não sei, mas estou em crer que toda a gente tem medo que ainda saia pior. Quando uma lei manda que seja revista e não é boa peça, normalmente, se se lhe mexe é porque toda a gente é capaz de fazer um acordo melhor, se não é ninguém mexe. Porque para estragar já basta o mal que está. Não sei se é este o caso, mas deve ser. Era bom que ao menos o legislador lesse as recomendações da Comissão de Veneza e do Conselho da Europa que vão no sentido inverso daquilo que se fez.*

16. Tem propostas?

Resposta: *Acolher as recomendações da Comissão de Veneza e do Conselho da Europa.*

*E na altura quando entregamos os nossos pareceres, também nos perguntaram se nós achávamos que devíamos retomar a competência na matéria e tive ocasião de dizer que se fosse para fazer isto que está previsto nesta lei... ou era para garantir alguma igualdade ou então era melhor deixar estar como estava. É evidente que isto (o regime de 75) precisava de um ajustamento, mas não era assim e inclusivamente precisava de uma separação de conceitos que não estava (...) que era o de matéria noticiosa e o de cobertura da campanha. Deviam ser plasmadas como duas coisas diferentes. O conceito de cobertura da campanha que estava previsto no Decreto-lei 84-D/75, era um conceito de cobertura material directa e sem criação jornalística. Os órgãos de comunicação social a serem o espelho amplificado da actividade e das propostas das candidaturas. Eventualmente, talvez não fosse acabar com isso, mas talvez reduzir-lhe o âmbito, a dimensão e permitir uma outra dimensão que é a noticiosa em termos do fait-divers que sabemos que cria desigualdade, desigualdade dos factos, da importância dos factos. Isso era talvez o maior handicap do sistema antigo era que não dava nenhum espaço a tratamento noticioso. Ele aparecia porque era sensato.*

*Isso deveria ter sido clarificado, devia ter um espaço de tratamento autónomo que lhe desse uma maior largueza à liberdade editorial nesse âmbito e a coisa ficaria mais equilibrada, mas pronto, acho que agora morreu. A liberdade editorial já lá esta toda já não precisa de mais largueza.*

17. Na sua opinião qual foi a razão de esta revisão não ter sido realizada?

Resposta: Réplica incluída no ponto número 15.

**Anexo 3 - Entrevista no âmbito da dissertação de mestrado em Ciência Política intitulada «Funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal: estudo comparativo das eleições legislativas de 2011 e 2015»**

**Objectivo geral:** Identificar e analisar a funcionalidade do novo regime jurídico que regula a cobertura jornalística em período eleitoral.

**Nome:** Senhor Dr. Sebastião José Coutinho Póvoas e Senhor Dr. Francisco Azevedo e Silva

**Função:** Presidente e Vogal do Conselho Regulador

**Entidade:** Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)

**Data:** 24 de Setembro de 2018

1. Como caracteriza, em geral, a evolução dos media na democracia portuguesa?

*Resposta: Os media portugueses passaram por etapas muito distintas, e dificilmente comparáveis: até meados dos anos 80 o Estado detinha directa ou indirectamente um conjunto de órgãos de comunicação social, intervenção que só terminou com a privatização do Diário de Notícias em 1991; nos anos seguintes, 1992/93, é aberto o espaço televisivo a novos operadores, e a RTP passa a partilhar as audiências com a SIC e a TVI. A televisão por cabo, apesar de paga, vem alargar ainda mais as escolhas dos portugueses.*

*Este conjunto de acontecimentos alterou radicalmente o panorama dos media em Portugal, com um aumento muito significativo da diversidade e do pluralismo e a participação de um número crescente de jornalistas qualificados.*

*Hoje, o sector vive uma crise, que se arrasta há cerca de uma década e ameaça a sustentabilidade das empresas de comunicação social tradicionais, com reflexos negativos nas redacções, em que o número insuficiente de jornalistas e a insegurança sentida por muitos profissionais tem consequências evidentes ao nível da diversidade da informação.*

*A última crise financeira apenas veio acentuar um problema já existente no sector e ainda não resolvido: a dificuldade de adaptação à democratização/massificação do uso da internet, onde se multiplicam com enorme rapidez as plataformas de informação e as intervenções através das redes sociais.*

*Concluindo, a evolução dos media na democracia portuguesa foi muito positiva, mas existe hoje alguma apreensão quanto à capacidade dos media tradicionais em ultrapassarem a actual encruzilhada.*

2. Qual a sua opinião sobre o acesso dos partidos aos órgãos de comunicação social, designadamente, à televisão em período de campanha eleitoral?

*Resposta: Em termos gerais, verifica-se a procura de um equilíbrio por parte da maioria dos órgãos de comunicação social. Não sendo fisicamente possível tratar de igual forma todas as*

*candidaturas eleitorais, tem sido evidente, na cobertura dos actos eleitorais, a preocupação dos órgãos de comunicação social em estabelecerem regras de trabalho transparentes, definindo parâmetros de representatividade suficientemente abrangentes que dêem cobertura a um vasto leque de candidatos.*

3. Qual a sua opinião sobre a solução legal encontrada pelo legislador, relativamente, ao pluralismo e diversidade de candidaturas?

*Resposta: Considero que a solução legal encontrada é equilibrada pois tem em conta a exequibilidade dos princípios que impõe aos órgãos de comunicação social.*

4. Qual a sua opinião sobre a forma como os órgãos de comunicação social asseguram o respeito pelos princípios de igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas em período de campanha eleitoral?

*Resposta: Como decorre da resposta anterior, há uma fronteira entre o que é exequível e o que seria a situação ideal, ou seja, o respeito absoluto pela igualdade de oportunidades no tratamento de milhares de iniciativas de centenas de candidaturas em período eleitoral. Não reconhecer essa fronteira é escamotear as condicionantes a que um jornal, rádio ou televisão estão sujeitas, com óbvias limitações de tempo e espaço. Essas limitações impõem, queira-se ou não, que os responsáveis editoriais atentem à representatividade das candidaturas, tal como se preconiza no artigo 6.º da Lei n.º 72-A/2015 sobre a Igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas.*

5. E em período eleitoral?

*Resposta: A situação é semelhante ao já descrito nas respostas anteriores, independentemente de se tratar de período eleitoral ou de campanha eleitoral. Tem-se verificado que os órgãos de comunicação social seguem procedimentos idênticos no que se designa por período eleitoral e na campanha eleitoral, embora a cobertura noticiosa seja, por razões óbvias, mais intensa nesta última.*

6. Qual a sua opinião sobre a forma como a actual solução legal concilia os princípios de igualdade de tratamento e de liberdade editorial no quadro geral da liberdade de imprensa (direito de informar e o direito de ser informado)?

Resposta: *Como já foi referido atrás, a lei procura uma solução de equilíbrio entre o que é exequível, remetendo essa gestão para a liberdade editorial e o princípio da igualdade de tratamento (de acordo com o citado artigo 6.º).*

7. Na sua opinião, os partidos sem assento parlamentar devem ou não participar dos debates televisivos?

Resposta: *Sendo possível, devem.*

8. Qual a sua opinião sobre o número de debates realizados com os partidos com assento parlamentar no esclarecimento dos cidadãos em período eleitoral?

Resposta: *Os modelos escolhidos pelas televisões, bem como, pelas rádios, têm sofrido diversos ajustamentos, procurando ir ao encontro do direito a ser informado. O número de debates tem sido variável, por vezes condicionado pela disponibilidade dos próprios intervenientes e outras vezes pelas características de que se reveste determinado acto eleitoral, pelo que não é possível uma resposta que cubra todas as situações.*

9. Conhece a Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral e que revogou o Decreto-lei n.º 84-D/75? Se sim, qual a sua opinião sobre a formulação da Lei n.º 72-A/2015, encontra-se adequada à realidade nacional dos órgãos de comunicação social?

Resposta: *Conforme já foi referido, a Lei n.º 72-A/2015, vem estabelecer o equilíbrio entre o que é exequível e o que seria a situação ideal, procurando adequar o regime jurídico à realidade nacional dos órgãos de comunicação social. Pelo que a resposta é sim.*

10. Qual a sua opinião sobre a alteração legislativa de revogar o Decreto-lei n.º 84-D/75, sobre o tratamento jornalístico, e aprovar a Lei n.º 72-A/2015, que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral, à luz da reconfiguração do espaço dos órgãos de comunicação social?

*Resposta: Foi uma alteração importante. A legislação anterior, o Decreto-lei n.º 84-D/75, estava excessivamente datada, ou seja, destinava-se a um sector de comunicação social estatizado, financiado pelo Orçamento do Estado, realidade que há muito tinha deixado de existir. Além dessa diferença fundamental, com o desenvolvimento da democracia aumentou a sofisticação e o número de protagonistas intervenientes em actos eleitorais, requerendo substancialmente mais espaço e tempo para uma cobertura eleitoral nos termos impostos pelo referido Decreto-lei. A conjugação destes dois factores explicará a razão da legislação que estava em vigor não ser cumprida bem antes da sua revogação; não era exequível.*

11. Na sua opinião o contexto nacional de 2015 — vésperas de eleições legislativas e presidenciais — teve influencia ou não na revogação do Decreto-lei n.º 84-D/75 sobre o tratamento jornalístico e a aprovação da Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral? Como?

*Resposta: Julgo que não teve influência na substância, mas tão só na urgência de aprovar um novo regime jurídico há muito considerado indispensável para que a lei estivesse adequada à realidade. Uma lei não adequada à realidade é uma má lei.*

12. Tem ideia das principais diferenças entre os dois quadros legais, designadamente, o Decreto-lei n.º 84-D/75 sobre o tratamento jornalístico e a aprovação da Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral?

*Resposta: Há uma diferença fundamental entre os dois diplomas, a introdução do princípio da liberdade editorial e a consideração da representatividade política e social das candidaturas concorrentes na Lei n.º 72-A/2015.*



13. Relativamente aos debates, na televisão e na rádio, tem ideia de quais são as principais diferenças entre 2011 (Decreto-lei n.º 84-D/75) e 2015 (Lei n.º 72-A/2015)?

Resposta: *O Decreto-lei de 1975 era dirigido à imprensa (o que mostra bem tratar-se de um diploma excessivamente datado, existia apenas uma televisão, detida pelo Estado) só se aplicando aos debates televisivos e de rádio por forçadas analogia. Já a Lei.º 72-A/2015, bem mais adequada à realidade tem uma artigo (artigo 7.º) consagrado aos debates eleitorais, de acordo com o princípio da liberdade editorial e a consideração da representatividade política e social das candidaturas concorrentes.*

14. E quais as principais semelhanças?

Resposta: *Nenhuma.*

15. O artigo 13.º (obrigação de revisão) refere que a lei deveria ser revista ao fim de um ano em funcionamento, mas tal não aconteceu. Considera necessária a sua revisão? Porquê?

Resposta: *É sempre possível melhorar, apesar da nova lei ter conseguido o equilíbrio de que já falámos. A web trouxe uma nova realidade que tem sido debatida por toda a Europa, e por cá, em numerosos fóruns, mas continuam a ser mais as dúvidas do que as certezas quanto à forma de regulação e à capacidade para o fazer. É imperioso ter em conta esta realidade, mas talvez seja ainda demasiado cedo para avançar desde já.*

16. Tem propostas?

Resposta: *Réplica incluída no ponto anterior.*

17. Na sua opinião qual foi a razão de esta revisão não ter sido realizada?

Resposta: *Porque só se deve rever uma lei quando esteja encontrada uma solução melhor.*

**Anexo 4 — Entrevista no âmbito da dissertação de mestrado em Ciência Política intitulada «Funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal: estudo comparativo das eleições legislativas de 2011 e 2015»**

**Objectivo geral:** Identificar e analisar a funcionalidade do novo regime jurídico que regula a cobertura jornalística em período eleitoral.

**Nome:** Senhor Dr. António José Teixeira

**Função:** Director-Adjunto de Informação

**Entidade:** RTP - Rádio e Televisão Portuguesa

**Data:** 24 de Setembro de 2018

1. Como caracteriza, em geral, a evolução dos media na democracia portuguesa?

Resposta: *Positiva. Diversificaram-se e garantem uma oferta plural. O percurso é positivo. Nos últimos anos, a evolução tecnológica e a crise financeira global deixou marcas profundas no mercado. As empresas são frágeis e isso reflecte-se na qualidade da oferta.*

2. Qual a sua opinião sobre o acesso dos partidos aos órgãos de comunicação social, designadamente, à televisão em período de campanha eleitoral?

Resposta: *É abundante, tendo em conta a intensidade da actividade partidária.*

3. Qual a sua opinião sobre a solução legal encontrada pelo legislador, relativamente, ao pluralismo e diversidade de candidaturas?

Resposta: *É equilibrada. Há garantias suficientes de pluralismo.*

4. Qual a sua opinião sobre a forma como os órgãos de comunicação social asseguram o respeito pelos princípios de igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas em período de campanha eleitoral?

Resposta: *Temos de dividir a cobertura das campanhas em três áreas. Uma coisa é o tempo de antena que o Estado garante por igual. Outra a comunicação directa que candidatos e partidos fazem com os eleitores. E outra ainda é o jornalismo, que tem obrigações profissionais de observar a relevância editorial. Em regra, as experiências passadas têm demonstrado equilíbrio e pluralismo.*

5. E em período eleitoral?

Resposta: *Idem.*

6. Qual a sua opinião sobre a forma como a actual solução legal concilia os princípios de igualdade de tratamento e de liberdade editorial no quadro geral da liberdade de imprensa (direito de informar e o direito de ser informado)?

Resposta: *Parece-me equilibrada.*

7. Na sua opinião, os partidos sem assento parlamentar devem ou não participar dos debates televisivos?

Resposta: *Deve ser um critério das direcções editoriais, que deve ser claro e equilibrado. Em qualquer caso, o jornalismo não se deve confundir com tempos de antena.*

8. Qual a sua opinião sobre o número de debates realizados com os partidos com assento parlamentar no esclarecimento dos cidadãos em período eleitoral?

Resposta: *Abundante.*

9. Conhece a Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral e que revogou o Decreto-lei n.º 84-D/75? Se sim, qual a sua opinião sobre a formulação da Lei n.º 72-A/2015, encontra-se adequada à realidade nacional dos órgãos de comunicação social?

Resposta: *Em termos gerais, sim. É uma evolução positiva.*

10. Qual a sua opinião sobre a alteração legislativa de revogar o Decreto-lei n.º 84-D/75, sobre o tratamento jornalístico, e aprovar a Lei n.º 72-A/2015, que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral, à luz da reconfiguração do espaço dos órgãos de comunicação social?

Resposta: *Melhorou o que anteriormente vigorava. Mas continua a existir uma tendência para confundir campanha/comunicação/propaganda com cobertura jornalística, que tem regras próprias.*

11. Na sua opinião o contexto nacional de 2015 — vésperas de eleições legislativas e presidenciais — teve influencia ou não na revogação do Decreto-lei n.º 84-D/75 sobre o tratamento jornalístico e a aprovação da Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral? Como?

Resposta: *Não era o contexto nacional, mas o facto de a lei não ser clara e ter provocado penalizações dos media.*

12. Tem ideia das principais diferenças entre os dois quadros legais, designadamente, o Decreto-lei n.º 84-D/75 sobre o tratamento jornalístico e a aprovação da Lei n.º 72-A/2015 que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral?

Resposta: *Há sobretudo uma diferença mais clara entre o que compete ao jornalismo e às campanhas partidárias.*

13. Relativamente aos debates, na televisão e na rádio, tem ideia de quais são as principais diferenças entre 2011 (Decreto-lei n.º 84-D/75) e 2015 (Lei n.º 72-A/2015)?

Resposta: *Mais liberdade.*

14. E quais as principais semelhanças?

Resposta: *Abertura para encontrar soluções.*

15. O artigo 13.º (obrigação de revisão) refere que a lei deveria ser revista ao fim de um ano em funcionamento, mas tal não aconteceu. Considera necessária a sua revisão? Porquê?

Resposta: *Por enquanto, não. Legislar muito não quer dizer necessariamente melhorar...*

16. Tem propostas?

Resposta: *Não. Apenas a ideia de que há regras mais do que suficientes para fazer jornalismo. Os bens mais importantes são a liberdade e o pluralismo.*

17. Na sua opinião qual foi a razão de esta revisão não ter sido realizada?

Resposta: *Não sei. Talvez não seja precisa.*